

MASTER'S THESIS

De bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan

Ebrahimi Poer, M.

Award date:
2020

Awarding institution:
Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



De bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan



Naam:	M. Ebrahimi Poer
Studentennummer:	851427592
Titel eindonderzoek:	De bescherming van Natura 2000-gebied middels het bestemmingsplan
Begeleider:	Mr. dr. S.D.P. Kole
Examinator:	Prof. mr. dr. R. Ortlep
Aantal woorden:	15160
Ingeleverd:	13 april 2020

INHOUDOPGAVE

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Maatschappelijke relevantie
 - 1.3 De probleemstelling
 - 1.4 Afbakening
 - 1.5 Onderzoeksmethode
 - 1.6 Leeswijzer
2. Wettelijke kaders
 - 2.1 Habitatrichtlijn
 - 2.2 Wet natuurbescherming in relatie tot Habitatrichtlijn
3. Wat zijn Natura 2000-gebieden en hoe worden deze gebieden in Nederland geregeld?
 - 3.1 Natura 2000 gebied
 - 3.2 Aanwijzing Natura 2000-gebied
 - 3.3 Beheerplannen
 - 3.4 Vaststelling plannen en Wnb-vergunning voor projecten
 - 3.5 Relatie tussen Natura 2000-gebied en Natuurnetwerk Nederland
4. Bestemmingsplan en functie van bestemmingsplan
 - 4.1 Bestemmingsplan
 - 4.2 Functie van bestemmingsplan
 - 4.3 Bestemmingsplan en goede ruimtelijke ordening
 - 4.4 Bestemmingsplan en milieueffect
 - 4.5 Opstellen van bestemmingsplan
 - 4.6 Bestemmingsplanprocedure
 - 4.7 Beheersverordening
5. Wat zijn de (on)mogelijkheden om Natura 2000-gebieden door middel van een bestemmingsplan te beschermen?
 - 5.1 Bestemming Natuur
 - 5.1.1 Situeringskenmerken en goede ruimtelijke ordening
 - 5.1.2 Toelatingsplanologie en voorwaardelijke verplichting
 - 5.1.3 Bescherming kwalificerende natuurwaarden in bestemmingsplan
 - 5.2 Bestemmingsplan en Natura 2000-gebied
 - 5.2.1 Voortoets of Passende beoordeling
 - 5.2.2 ADC-toets
 - 5.3 Grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden
 - 5.4 Gevolgen van PAS-uitspraak
6. Voldoet de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn?
 - 6.1 Bestemmingsplan en artikel 6 Hrl
 - 6.2 Bestemmingsplan als vervanger van beheerplan
7. De bescherming van Natura 2000-gebieden onder de Omgevingswet
8. Conclusie en aanbevelingen
 - Literatuurlijst

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn moeten de lidstaten voor de speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) ¹ de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen zoals bestemmingsplannen, deel uitmakende beheerplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen. Natura 2000-gebieden worden in Nederland door verschillende sporen beschermd. Eén van deze sporen is de Wet natuurbescherming, waarin de instrumenten zoals beheerplannen en natuurvergunning opgenomen. De toegangsbeperkingsbesluiten zijn andere instrumenten die kunnen worden toegepast om deze gebieden te beschermen, maar deze specifieke geval wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Naast de Wet natuurbescherming worden deze gebieden door middel van Wet ruimtelijke ordening met name bestemmingsplannen beschermd, welke in dit onderzoek alle aandacht krijgt en uitgebreid behandeld wordt. In dit onderzoek wil ik uiteenzetten: hoe de Natura 2000-gebieden door middel van bestemmingsplannen geborgd kunnen worden; of de doelstelling van de bestemmingsplanregels ten opzichte van deze gebieden aan de eisen die uit de (artikel 6) Habitatrichtlijn voortvloeien, voldoen; hoe wordt met plannen, projecten en handelingen omgegaan als ze (mogelijkerwijs) significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied; wat zijn de voordelen en nadelen wanneer deze gebieden door middel van bestemmingsplannen beschermd worden. In dat kader wordt uitgebreid aandacht besteed aan de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Het beschermen van natuur was - een -verplichting voor -de Nederlandse regering. Met decentralisatie van het natuurbeheer is deze taak overgedragen aan de provincies. Het Rijk heeft nog steeds de taak om deze gebieden aan te wijzen en te wijzigen. De provincies zijn verantwoordelijk voor de bescherming van deze gebieden. De middelen die de provincies hierbij kunnen inzetten, zijn onder andere beheerplannen en natuurvergunningen in het kader van Wet natuurbescherming. De bestemmingsplannen zijn ruimtelijke plannen die de gemeenten kunnen inzetten om deze gebieden te beschermen en dit is in het kader van Wet ruimtelijke ordening. De vraag is hoe in de praktijk met de verschillende belangen van de verschillende instrumenten en partijen worden omgegaan. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet er rekening worden gehouden met de belangen zoals landbouw, natuur en woningbouwen, hoe wordt hiermee rekening gehouden; hoe wordt een conflict tussen het beheerplan en bestemmingsplan opgelost; hoe worden de bestemmingsplanregels in de praktijk betreft de Natura 2000-gebieden gehandhaafd en tegen welke problemen loopt men aan.

¹ Artikel 1.1 Wet natuurbescherming (Wnb).

1.3 De probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de Natura 2000-gebieden op dit moment beschermd worden. Daarnaast wordt uiteengezet of de bescherming van deze gebieden beter niet door een (lokaal) gemeentelijk instrument zoals bestemmingsplan kan geschieden. Tevens wordt geanalyseerd of de toepassing van dit instrument aan de Europese verplichtingen voldoet. De onderzoeksvraag luidt als volgt: wat zijn de (on)mogelijkheden om kwalificerende natuurwaarden in Natura 2000-gebied door middel van een bestemmingsplan te beschermen en hoe verhoudt het gebruik van het bestemmingsplan zich tot de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien?

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. Deze wet vervangt een groot aantal wetten, waaronder Wet natuurbescherming en Wet ruimtelijke ordening. Eén van de belangrijkste wijziging hieromtrent is het vervangen van bestemmingsplan naar omgevingsplan. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de mogelijke effecten die deze wijziging met zich meebrengt.

De probleemstelling wordt behandeld aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn Natura 2000-gebieden en hoe worden deze gebieden in Nederland geregeld?
2. Wat wordt onder een bestemmingsplan verstaan en wat wordt in een dergelijk plan geregeld?
3. Wat zijn de (on)mogelijkheden om Natura 2000-gebieden door middel van een bestemmingsplan te beschermen?
4. Voldoet de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn?
5. Wat zijn de gevolgen van de beoogde inwerkingtreding van Omgevingswet in 2021 voor de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het omgevingsplan?

1.4. Afbakening

In dit onderzoek wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden om Natura 2000-gebieden te beschermen door middel bestemmingsplannen. De wettelijke verplichting tot bescherming van deze gebieden is in (hoofdstuk 2) Wet natuurbescherming vastgelegd . In deze wet zijn de bepalingen, die uit de Vogel- en Habitatrichtlijn voortvloeien, voor de bescherming van Natura 2000-gebieden geïmplementeerd.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek wordt verricht door middel van een literatuuronderzoek, waarbij boeken, artikelen, rapporten, kamerstukken en de uitspraken van de rechter, met name de Afdeling bestuursrecht Raad van State (RvS) op het thema ‘bescherming natuur in bestemmingsplan’ worden en geanalyseerd. Met het analyseren van de bronnen moet een antwoord komen op

centrale vraag. Daarnaast worden de arresten, die door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn uitgesproken, en de richtsnoeren van de Europese Commissie behandeld.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de wettelijke grondslag wat in de Wet natuurbescherming is opgenomen over de bescherming van Natura 2000-gebieden onderzocht. Verder wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan hoe de Natura 2000-gebieden geregeld zijn. In hoofdstuk 4 zal toegelicht worden wat onder bestemmingsplan wordt verstaan en aan welke regels het opstellen en het gebruik van een dergelijk plan is gehouden. Vervolgens zal ik in hoofdstuk 5 analyseren wat de (on)mogelijkheden zijn om Natura 2000-gebieden door middel van een bestemmingsplan te beschermen. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan het vraagstuk of de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In hoofdstuk 7 wordt besproken over de gevolgen van de beoogde inwerkingtreding van Omgevingswet voor de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het omgevingsplan.

Hoofdstuk 2. Wettelijke kaders

2.1. Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) is in 1992 - in werking getreden.² De doelstelling van deze richtlijn is 'het waarborgen van de biologische diversiteit op het Europese grondgebied door het instandhouden van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna'.³ De Hrl bevat zowel gebieds- alsmede soort beschermende bepalingen. In artikel 3 Hrl is voor lidstaten de verplichting tot de oprichting van een Europese ecologisch netwerk (genaamd Natura 2000), bestaande uit speciale beschermingszones, opgenomen. Dit netwerk, bestaande uit gebieden met typen natuurlijke habitats⁴ en habitats van planten en diersoorten.⁵ De kwalificerende habitats of leefgebieden van soorten moeten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht dan wel worden behouden.

Artikel 6 van deze richtlijn bevat onder meer de eisen die gelden voor het beschermen van de Natura 2000-gebieden bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Om die reden wordt daarom uitvoering aandacht besteed aan de relevante bepalingen van dit artikel, met name derde en vierde lid. Deze bepalingen hebben betrekking op de beoordeling van plannen en projecten die geen direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied. Artikel 6, eerste lid, Hrl bepaalt dat de lidstaten voor de Natura 2000-gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen dienen te treffen. De richtlijn geeft daarbij aan dat deze maatregelen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel

² Richtlijn 92/43/EEG.

³ Artikel 2 Hrl.

⁴ Bijlage I Habitatrichtlijn.

⁵ Bijlage II Habitatrichtlijn.

uitmakende beheerplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen behelzen.

Artikel 6, tweede lid, Hrl bevat een algemene verplichting om passende maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de speciale beschermingszones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen, een significant effect zouden kunnen hebben. De Leidraad 2000 omschrijft een aantal algemene noties die bij de uitleg van artikel 6, tweede lid van belang zijn.⁶ In de eerste plaats is van belang dat de reikwijdte van de beschermingsverplichting niet is beperkt tot activiteiten binnen de speciale beschermingszone, maar zich ook uitstrekt naar activiteiten die daarbuiten worden verricht voor zover die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor het te beschermen gebied.⁷ Deze verplichting uit hoofde van artikel 6, tweede lid, Hrl heeft een permanent karakter en impliceert tevens dat er, ongeacht voor de plannen en projecten ingevolge artikel 6, derde en vierde lid, Hrl verleende toestemming, een voortdurende verplichting geldt om verslechtering van de kwaliteit en significante verstoring op de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende natuurwaarden te voorkomen.⁸ Uit de reactie van artikel 6, tweede lid Hrl blijkt dat, indien een reeds bestaande, al dan niet vergunde, activiteit een kwaliteitsverslechtering of significante verstoring veroorzaakt, dit kan betekenen dat in een voorkomend geval een einde aan de negatieve effecten moet worden gemaakt hetzij door stopzetting van de activiteit, hetzij door verzachte maatregelen.⁹

Artikel 6, derde en vierde lid, Hrl hebben betrekking op de beoordeling van plannen en projecten die geen direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied. Indien een plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kan hebben voor de Natura 2000-gebied, dient het gefaseerde beoordelingstraject dat in deze artikelliden is opgenomen, te worden doorlopen. Voordat een project kan worden toegestaan of een plan kan worden vastgesteld dat mogelijk significante nadelige gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van een beschermd gebied, in een zogenoemde ‘passende beoordeling’ moet worden nagaan wat de gevolgen van een plan of project zullen zijn. Blijkt uit deze beoordeling dat significant negatieve gevolgen inderdaad niet kunnen worden uitgesloten, dan is vaststelling van het plan of toelating van het project uitsluitend mogelijk onder de strikte voorwaarden van artikel 6, vierde lid, Hrl. Daarin wordt geëist dat er geen alternatieven bestaan die de significante aantasting voorkomen of verminderen, dat er voor het plan of project dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen worden aangevoerd en dat de nodige

⁶ Europese Commissie, Leidraad 2000, p. 21.

⁷ In het arrest Commissie vs. Duitsland van 10 januari 2006 (C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3) heeft het Hof van Justitie het uitgangspunt van externe werking nog eens expliciet bevestigd. Zie voor een uitgebreide uitleg Backes e.a. 2017, p. 89.

⁸ HvJ EG 2 september 2007, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, AB 2004/365 (Kokkelvisser) en HvJ EG 14 januari 2016, C-3. 99/14, ECLI:EU:C:2016:10, AB 2016, 191 (Grüne Liga Sachsen).

⁹ Zie ook HvJ U 14 januari 2016, C-3. 99/14, ECLI:EU:C:2016:10, AB 2016, 191 (Grüne Liga Sachsen).

compenserende maatregelen worden genomen om de gevolgen van de aantasting voor het Natura 2000 netwerk ongedaan te maken.¹⁰

De Vogel- en Habitatrichtlijn is vervolgens geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming. Het bovengenoemde artikel 6, derde en vierde lid, Hrl is in artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming geïmplementeerd. Hieronder wordt daarom onder andere aandacht besteed aan deze artikelen die de basis vormen voor de ecologische toets bij het vaststellen van bestemmingsplannen.

2.2. Wet natuurbescherming in relatie tot Hrl

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden. Deze wet vervangt de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998), de Boswet en de Flora- en Faunawet. Door de samenvoeging van deze wetten is de Wnb zowel gericht op de gebiedsbescherming als de soortenbescherming. Deze wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregeling: het Besluit natuurbescherming (Bnb) en de Regeling natuurbescherming (Rnb), zijn hoofdzakelijk bedoeld als implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en habitatrichtlijn.

Artikel 6, tweede lid, Hrl is geïmplementeerd in onder andere artikel 2.2, tweede lid, Wnb. ‘Gedeputeerde Staten (GS) dragen ervoor zorg dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Hrl worden getroffen, die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden’.

Artikel 6, derde en vierde lid, van de Hrl zijn geïmplementeerd in artikelen 2.7 en 2.8 Wnb, waarin wordt bepaald dat de lidstaten rekening moeten houden met de instandhoudingsdoelstellingen van natuurgebieden. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen op projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8 met uitzondering van lid 9.

Het wettelijke kader betreffende de vaststelling van bestemmingsplannen is vastgelegd in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Deze wet bevat de verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen voor de gehele gemeentegrond.¹¹ De gemeenteraad stelt één of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen onder andere omtrent het gebruik van de grond en de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, zoals natuurgebieden.

Gelet op hierboven genoemde regels kan een bestemmingsplan alleen worden vastgesteld voor zover er wordt voldaan aan de vereisten van artikel 2.8 Wnb. Voor een bestemmingsplan met mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende natuurwaarden in een Natura 2000-gebied is het verplicht om een

¹⁰ Backes e.a. 2017, p. 90.

¹¹ Art. 3.1 Wro.

passende beoordeling op te stellen. Indien er sprake is van significante effecten, is het vaststellen van dit bestemmingsplan alleen mogelijk voor zover wordt voldaan aan de zogenaamde ADC-toets. Dit is in artikel 2.8, lid 4, Wnb geregeld en is in de lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl. Een uitleg hierover komt uitgebreid in hoofdstuk 5 aan de orde.

De habitats en soorten in een Natura 2000-gebied kunnen ook worden beschermd met behulp van een Wnb-vergunning. Artikel 2.7, lid 2, Wnb bevat een vergunningvereiste voor projecten en andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de aangewezen habitats zouden kunnen verslechteren of een significant verstorend effect zouden kunnen hebben voor de soorten of habitats waarvoor het gebied is aangewezen.

Hoofdstuk 3 Wat zijn Natura 2000-gebieden en hoe worden deze gebieden in Nederland geregeld?

3.1. Natura 2000-gebied

Natura 2000 is een Europees ecologisch netwerk¹² en vormt een belangrijk instrument om de achteruitgang van de biodiversiteit te keren.¹³ De lidstaten zijn op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen verplicht om gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszones. Ze moeten maatregelen nemen die nodig zijn om de habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Op grond van artikel 2.1 Wnb wijst onze minister gebieden aan als speciale beschermingszone.¹⁴ De speciale beschermingszone worden aangeduid als ‘Natura 2000-gebied’.¹⁵ In Nederland zijn tot nu toe 160 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebieden.¹⁶ De Wnb bevat verschillende beschermingsinstrumenten voor deze gebieden, zoals, beheerplannen en Wnb-vergunningen. Hieronder worden deze instrumenten verder toegelicht.

3.2. Aanwijzing Natura 2000-gebieden

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht dan wel worden behouden. Bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden kunnen de lidstaten bepalen voor welke habitats en soorten van een natuurgebied wordt aangewezen. In een aanwijzingsbesluit worden derhalve de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied opgenomen.¹⁷ Daartoe behoren de doelstellingen die nodig zijn voor de instandhouding van de leefgebieden voor vogelsoorten

¹² Artikel 1.1 Wnb.

¹³ Richtlijn 79/409/EEG, Richtlijn 92/43/EEG.

¹⁴ Dit is ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a en 4, eerste en tweede van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3, tweede lid en 4, vierde lid, van Hrl.

¹⁵ Art. 2.1 lid 1 Wnb.

¹⁶ https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/gebieden/A0_RVO_N2000_RV_20180503.pdf.

¹⁷ Artikel 2.1 lid 4 Wnb.

op grond van de Vogelrichtlijn en de doelstellingen die nodig zijn voor de instandhouding van de natuurlijke habitats of populatie van in het wild levende dier- en plantensoorten ingevolge de Hrl waarvoor de gebieden worden aangewezen.¹⁸

Ingevolge artikel 2.1, derde lid, Wnb dient de begrenzing van het gebied nauwkeurig te worden aangegeven op een bij het aanwijzingsbesluit gevoegde kaart.

Artikel 2.1, zesde lid, van de Wnb legt de verplichting op aan de minister om zorg te dragen voor de actualisatie van aanwijzingsbesluiten. De Europeesrechtelijke plicht tot aanwijzing van gebieden op grond van de Vogel- en Habitatsrichtlijn is nooit geheel af. Feitelijke ecologische veranderingen, bijvoorbeeld door klimaatverandering of gewijzigde inzichten, kunnen aanleiding geven tot (een verplichting) het aanwijzing van nieuwe gebieden of wijziging van een bestaande aanwijzing. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) in een uitspraak tegen Oostenrijk overwogen dat steeds opnieuw moet worden getoetst aan de meest recente wetenschappelijke inzichten en indien nodig tot aanpassing van de begrenzing van reeds aangewezen gebieden dient te worden overgegaan.¹⁹ De bevoegdheid tot wijziging van een aanwijzingsbesluit is in artikel 2.1, zevende lid, Wnb geregeld. Uit jurisprudentie van de Raad van State (RvS) blijkt tevens dat de minister bij de aanwijzing van het gebied aan de hand van actuele gegevens dient vast te stellen welke habitattypen in het gebied aanwezig zijn. Uit het aanwijzingsbesluit blijkt dat er wijzigingen in habitattypen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de aanmelding en/of het ontwerpbesluit. De natuur is voortdurend aan verandering onderhevig is en dus worden gegevens per gebied doorlopend geactualiseerd waardoor nieuwe gegevens beschikbaar komen die kunnen afwijken van de eerdere bij de aanmelding gehanteerde gegevens.²⁰

3.3. Beheerplannen

Een (juridische) verplichting tot het opstellen van een beheerplan voor elk Natura 2000-gebied is in artikel 2.3 Wnb geregeld. Momenteel zijn voor een deel van de aangewezen Natura 2000-gebieden beheerplannen vastgesteld, maar nog niet voor alle gebieden.²¹ De verantwoordelijk voor het vaststellen van beheerplannen ligt bij de Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie waarin een Natura 2000-gebied is gelegen, tenzij het gaat om gebieden onder het beheer van de rijksoverheid. Dit is geregeld in artikel 2.10 Wnb. Daarbij gaat het met name om rijkswateren en militaire terreinen. Indien een Natura 2000-gebied in meerdere provincies gelegen, dan zijn GS van de provincie waarin het grootste deel is gelegen verantwoordelijk voor de opstelling van het beheerplan. De vaststelling van een dergelijk beheerplan moet echter in overeenstemming met GS van de andere provincie, waarin het gebied is ook gelegen, gebeuren.

¹⁸ ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RvS 2014:3175.

¹⁹ HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195.

²⁰ ABRvS, 11 juli 2018, ECLI:NL:RvS: 2018:2297 en ABRvS, 20 oktober 2010, ECLI:NL:RvS: 2010 BO1119.

²¹ <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=actualiteitbeheerplannen>.

Volgens Backes e.a. heeft het beheerplan een centrale functie bij de bescherming en verbetering van de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden. In het beheerplan wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Er dient te worden beschreven welke resultaten de te treffen instandhoudingsmaatregelen moeten opleveren. Ook gebruik buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied wordt daarbij, voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsmaatregelen, betrokken. Daarmee bevat het beheerplan een belangrijke toetsingsmaatstaf niet alleen voor de maatregelen die genomen moeten worden, maar ook voor het monitoren van de effecten daarvan.²² In de praktijk heeft het beheerplan overwegend het karakter van een beleidsplan en uitvoeringsprogramma.²³ Het beheerplan wordt tevens beschouwd als een belangrijk instrument voor de regulering van gebruik dat op het tijdstip van de vaststelling van het beheerplan al wordt uitgeoefend, maar waarvoor nog geen uitdrukkelijke toestemming is verleend. Het beheerplan dient verder rekening houden met te verwachten autonome ontwikkelingen. In het beheerplan kunnen ook concrete, niet op het beheer van het gebied gerichte activiteiten worden opgenomen waarvoor voor vaststelling van het beheerplan is beoordeeld of zij met de instandhoudingsdoelstellingen te verenigen zijn.

Wel rijst de vraag in hoeverre het mogelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te vertalen naar de praktijk, aldus Kole. Als de instandhoudingsdoelstellingen niet verder worden uitgewerkt aan de hand van een (concreet) tijdschema en/of referentiewaarden, blijft het onduidelijk wanneer een instandhoudingsdoelstelling wordt bereikt. De uitwerking en concretisering van de instandhoudingsdoelstellingen is zeer essentieel voor eigenaren en gebruikers van gronden en bouwwerken in een Natura 2000-gebied.²⁴ (De juridische afdwingbaarheid van de verplichtingen in de beheersplannen leest u verder in paragraaf 3.3.2.)

De instandhoudingsdoelstellingen zijn vaak in de beheersplannen globaal geformuleerd, bijvoorbeeld de beheersplannen voor de Natura 2000-gebieden Deelen, Eilandspolder, Lepelaarsplassen. In het beheerplan Lepelaarsplassen wordt beschreven dat het noodzakelijk is om het reguliere beheer voort te zetten om de kwalificerende vogelsoorten te beschermen. Daarbij gaat het om reguliere natuurbeheer, beheer en onderhoud van voorzieningen en waterbeheer. Waar dat beheer precies uit bestaat, wordt niet toegelicht.²⁵

Het komt ook voor dat bepaalde maatregelen ten onrechte worden aangemerkt als een instandhoudingsmaatregel. Een voorbeeld hiervan is het Natura 2000-gebied 'Groote Wielen' dat aangewezen is vanwege het voorkomen van de Bittervoorn. Voor deze soort is een behoud doelstelling geformuleerd, maar het is onduidelijk waar en in welke mate de

²² Backes e.a. 2017, p. 95-96

²³ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33348, nr.3 p. 123.

²⁴ Kole 2014, p. 139.

²⁵ Beheerplan Lepelaarsplassengebied, p. 81.

Bittervoorn voorkomt.²⁶ De instandhoudingsmaatregelen moeten hier concreter en duidelijker beschreven worden.

Ingevolge artikel 2.3, vierde lid, Wnb moeten beheerplannen uiterlijk drie jaar na het aanwijzingsbesluit worden vastgesteld. In de praktijk wordt dat termijn vaak niet gehaald. Het vaststellen van en beheerplan blijkt een ingewikkeld en moeilijk proces, vooral daarin ook bestaand gebruik en toekomstige projecten gereguleerd worden.²⁷ De Wnb voorziet evenmin in een sanctie indien een beheerplan te laat of in het geheel niet wordt vastgelegd. Het bevoegd gezag (GS) kan op dit punt zonder verdere consequenties in gebreke blijven. Dat is merkwaardig, omdat het beheerplan expliciet is bedoeld als een implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl. Het beheerplan is een instrument om een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende habitats en soorten te realiseren. Wanneer een beheerplan te laat of niet wordt vastgesteld kan dit gevolgen hebben voor de bescherming van het betrokken Natura 2000-gebied.²⁸

3.3.1. Doorwerking van beheerplannen

In het derde lid van artikel 2.3 Wnb is de doorwerking van het beheerplan opgenomen. Indien een bestuursorgaan in gebrek blijft om aan zijn uit het beheerplan voortvloeiende verplichtingen te voldoen, kunnen GS gebruikmaken van de aanschrijvingsbevoegdheid uit artikel 2.4 Wnb of, indien het bijvoorbeeld gaat het (niet) vaststellen van een bestemmingsplan, van de instrumenten van het generiek interbestuurlijk toezicht.²⁹ Volgens de memorie van toelichting kunnen ‘het in het beheerplan omschreven beleid en de daarin beschreven maatregelen niet zonder meer met een beroep op het beheerplan worden afgedwongen.’³⁰ Hiervoor zijn andere aanvullende instrumenten benodigd, zoals de inzet van gemeentelijke planologische instrumenten of het nemen van bepaalde maatregelen ten behoeve van het waterbeheer in en rond een Natura 2000-gebied.³¹ Desondanks behelst de redactie van artikel 2.3, derde lid Wnb niet veel meer dan een soort inpassingsverplichting. Bestuursorganen worden namelijk niet verplicht tot het uitvoeren van de instandhoudingsmaatregelen waarmee zij hebben ingestemd. Op die manier wordt de doorwerking van het beheerplan niet versterkt. Het feit dat er mogelijkheden bestaan om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen doet daar niets aan af.³²

²⁶ Provincie Friesland 2010 p. 17 en p. 164.

²⁷ Backes e.a. 2017, p. 96.

²⁸ Kole 2014, p. 76.

²⁹ Backes e.a. 2017, p. 97.

³⁰ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33348, nr. 3, p. 124.

³¹ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33348, nr. 3, p. 128-129.

³² Kole 2014, p. 81, zie ook *Kamerstukken II* 2011-2012, 33348, nr. 3, p. 128-129.

3.3.2. Beheerplannen in relatie tot artikel 6 Hrl

In artikel 6, eerste lid, Hrl is het opstellen van een beheerplan als een instrument genoemd en is door de Europese Commissie aanbevolen.³³ In Nederland is dit echter in artikel 2.3, eerste lid, Wnb als een verplichting genoemd. Het beheerplan is niet de enige mogelijkheid om aan de voorwaarden die uit artikel 6 Hrl voortvloeien, te voldoen, maar het opstellen van de passende beoordeling bij de plannen en het vergunningstelsel voor projecten en andere handelingen op grond van artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb spelen een grote rol bij de bescherming van Natura 2000-gebieden. Artikel 6 Hrl bestaat uit twee onderdelen: onderdeel I) *positieve instandhoudingsmaatregelen* (geregeld in artikel 2.2 Wnb);³⁴ onderdeel II) *preventieve maatregelen* (geregeld in artikel 2.7 en artikel 2.8 Wnb).³⁵ De laatste genoemde maatregelen zijn gericht op het voorkomen van verslechterende of significant verstorende effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende habitats en soorten. De interpretatie hiervan kan zijn dat de huidige wettelijke regeling voldoet aan de vereisten van artikel 6 Hrl. Toch vormt het beheerplan alleen voor Natura 2000-gebieden geen volledige implementatie van de verplichtingen in artikel 6 Hrl, omdat de uitvoering van het beheerplan, inclusief de daarin opgenomen instandhoudingsdoelstellingen, niet in rechte afdwingbaar is. Tevens ontbreekt in de Wnb een bevoegdheidsgrondslag voor het opnemen van algemeen verbindende voorschriften en hierdoor werkt de inhoud van het beheerplan niet rechtsreeks door naar andere (ruimtelijke) plannen en besluiten. Het beheerplan moet als een toetsingscriteria beschouwd worden waarmee het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en het vaststellen van een bestemmingsplan verplicht om rekening te houden. De uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen kunnen worden geborgd met behulp van instrumenten in de Wnb³⁶ en uit sectorale wetten³⁷. Daarnaast kunnen door privaatrechtelijke (pacht)overeenkomsten afspraken gemaakt worden met de eigenaren en terreinbeheerders voor het beschermen van Natura 2000-gebieden. Zonder de inzet van dergelijke instrumenten bestaat de kans dat projecten, plannen of andere handelingen worden uitgevoerd met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten op de kwalificerende habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden. In het uiterste geval kan dit ten koste gaan van de doelstelling van artikel 6 Hrl namelijk het behouden of het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden.³⁸

³³ Zie 'Implementatie Natura 2000 in Nederland', p. 29.

³⁴ Artikel 6 lid 1 Hrl.

³⁵ Artikel 6, lid 2,3 en 4 Hrl.

³⁶ Artikel 2.7 en 2.8 Wnb.

³⁷ Artikel 3.1 Wro.

³⁸ Kole 2014, p. 82.

3.4. Vaststelling plannen en Wnb-vergunning voor projecten (en andere handelingen)

Een plan (als bedoeld in art. 2.7 eerste lid) of een project (als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a) kan alleen worden vastgesteld voor zover er wordt voldaan aan de vereisten van artikel 2.8 Wnb. Voor een plan met mogelijke significante effecten op de *instandhoudingsdoelstellingen* van een Natura 2000-gebied is het verplicht om een passende beoordeling op te stellen. Daarnaast bevat artikel 2.7, tweede lid, Wnb een vergunningvereiste voor projecten (en andere handelingen) die gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de aangewezen habitats zouden kunnen verslechteren of een significant verstorend effect zouden kunnen hebben voor de soorten of habitats waarvoor het gebied is aangewezen. Vervolgens bepaalt art. 2.7, derde lid, sub a, Wnb dat een dergelijke vergunning voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied alleen kan verleend worden nadat een passende beoordeling is gemaakt. Artikel 6, tweede en derde lid Hrl beogen beide dezelfde maatstaf te bedienen.³⁹

Op basis van de uitkomsten van een passende beoordeling kan het noodzakelijk zijn om bepaalde maatregelen te treffen om negatieve of significante effecten op instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te voorkomen. Indien er sprake is van significante effecten, is het verlenen van dergelijke plan/project alleen mogelijk voor zover wordt voldaan aan de zogenaamde ADC-toets. Artikel 6, vierde lid, Hrl bepaalt dat eerst gezocht moet worden naar alternatieve oplossingen. Zijn er geen in aanmerking komende alternatieve oplossingen dan is desondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied toch mogelijk als dat geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de gehele samenhang van Natura 2000 gebied bewaard blijft.⁴⁰

3.5. Relatie tussen Natura 2000-gebied en Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland⁴¹ (NNN, voorheen Ecologische Hoofdstructuur) vormen een stelsel van ecologisch hoogwaardige natuurgebieden van (inter)nationaal belang. Ingevolge artikel 1.12, tweede lid, Wnb dienen de provincies zorg te dragen voor de totstandkoming en instandhouding van het NNN en moeten zij de daartoe behorende gebieden aanwijzen. In Nederland maken bijna alle Natura 2000-gebieden onderdeel uit van het NNN, maar het NNN is niet daartoe beperkt. Het NNN bevat bijvoorbeeld bufferzones rond Natura 2000-gebieden, maar ook zelfstandige gebieden die nodig zijn om bepaalde soorten of habitattypes in Natura 2000-gebieden te beschermen en op den duur een gunstige staat van instandhouding te bereiken.⁴² De Wnb bevat echter, anders dan de regels die gelden voor

³⁹ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:2004:482 (Kokkelvisser).

⁴⁰ Artikel 2.8, vierde lid Wnb.

⁴¹ In 2013 sloten Rijk en provincies het Natuurpact waarin de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland overeengekomen werd.

⁴² *Kamerstukken II* 2011-12 33348, 3, p. 25.

Natura 2000-gebieden, geen regels over de aanwijzing van het NNN. De juridische bescherming van het NNN is via ruimtelijke spoor vormgegeven. Aanwijzing van de gebieden dient ingevolge artikel 2.10.2 Besluit algemene ruimtelijke ordening (Barro) te gebeuren door provinciale ruimtelijke verordening (later omgevingsverordening). Verder werken de begrenzing van het planologische bescherming voor het NNN door in gemeentelijke bestemmingsplannen en de daarbij behorende regels en in omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken. De realisatie en instandhouding van bufferzones en het NNN in het bestemmingsplan kunnen bijdragen aan de bescherming van een Natura 2000-gebied.⁴³ In de eerste plaats wordt de bescherming van dergelijke gebieden gerealiseerd door het leggen van de bestemming 'Natuur'. In de tweede plaats door het opstellen van bestemmingsplanregels zoals bouwregels en een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werk en werkzaamheden.⁴⁴ De bescherming van bufferzones en het NNN is voor de praktijk van groot belang. Uit onderzoek is gebleken dat voor een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende natuurwaarden in een Natura 2000-gebied een grotere oppervlakte van kwalitatief goede natuur nodig is, dan aanwezig in de Natura 2000-gebieden. De totstandkoming en de bescherming van het NNN is volgens het Planbureau voor de Leefomgeving essentieel om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te realiseren.⁴⁵ Het bestemmingsplan kan ook worden gebruikt voor de bescherming van natuurwaarden die geen onderdeel uitmaken van het NNN die wel zijn gelegen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Hierbij kan worden gedacht aan andere natuurgebieden of agrarische gebieden met waardevolle natuurwaarden. Voor een degelijk gebied wordt de bestemming 'Natuur' of 'Landbouw met waarden' toegekend.⁴⁶ In de doeleindenomschrijving kan worden opgenomen dat het gebied is bestemd als beschermingszone voor een Natura 2000-gebied. Het is mogelijk om aan een dergelijke bestemming bouwregels en een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden te verbinden.⁴⁷

Het valt op te merken dat het beschermingsstelsel van NNN door het bestemmingsplan biedt extra bescherming voor de Natura 2000-gebieden, omdat ze (bijna allemaal) onderdeel van NNN gebieden zijn. Wat er nog in de Wnb mis, is dat er een bevoegdheidsgrondslag opgenomen kan worden van algemeen verbindende voorschriften. Hierdoor werkt de inhoud van het beheerplan rechtsreeks door naar bestemmingsplannen.

⁴³ ABRvS 20 februari 2008, nr. 200608665/1 en ABRvS 13 mei 2009, Gst. 2009, 96.

⁴⁴ Artikel 2.1 lid 1 sub b van de Wabo.

⁴⁵ Planbureau voor Leefomgeving 2011b, p. 11-12.

⁴⁶ Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP 2012), p.7.

⁴⁷ ABRvS 13 mei 2009, Gst.2009, 96.

Hoofdstuk 4 Bestemmingsplan en functie van bestemmingsplan

4.1. Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een belangrijke instrument om het gebruik van gronden en bouwwerken te reguleren.⁴⁸ De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat de verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen voor de gehele gemeentegrond, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.⁴⁹ De gemeenteraad bepaalt hoeveel bestemmingsplannen voor het gebied van de gemeente worden vastgesteld. Sommige bestemmingsplannen beslaan een heel groot gebied, andere zijn heel klein en hebben slechts op één project betrekking, bijvoorbeeld de bouw van een appartementengebouw.⁵⁰ Een bestemmingsplan heeft ook betrekking op water. Veel natuurgebieden, met name Natura 2000-gebieden, bestaat voor een belangrijk deel uit water. De definitie van grond in artikel 1.1, tweede lid onder a, Wro maakt duidelijk dat ook water vatbaar is voor verschillende bestemmingen, bijvoorbeeld recreatieve doeleinden en natuurdoeleinden.⁵¹ De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van een bestemmingsplan een grote mate van beleidsvrijheid.⁵² Deze beleidsvrijheid kan beperkt worden door het uitvaardigen van algemene regels voor het vaststellen van bestemmingsplannen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) en/of een provinciale verordening.⁵³ Daarnaast kunnen GS of het Rijk vanwege provinciale of nationale belangen een aanwijzing geven. In dat geval moet de gemeenteraad binnen een bepaald termijn, en in overeenstemming met daarbij gegeven voorschriften, een bestemmingsplan vaststellen.⁵⁴ Tevens kent de Wro het instrument van de reactieve aanwijzing. De provincies hebben de bevoegdheid om met betrekking tot een onderdeel van een vastgesteld bestemmingsplan waarvoor zij een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan hebben ingediend en deze niet volledig is overgenomen, een zogenaamde reactieve aanwijzing aan de gemeenteraad te geven, aldus artikel 3.8, zesde lid, Wro. In het uiterste geval kunnen provinciale staten of de minister een bepaald gebruik van gronden en bouwwerken bij de gemeenten afdwingen door het vaststellen van een provinciaal- of een rijksinpassingsplan.⁵⁵

⁴⁸ Planbureau voor de leefomgeving 2010, p. 34.

⁴⁹ Art. 3.1 Wro.

⁵⁰ Zulke plannen worden 'postzegelplannen' genoemd.

⁵¹ Van Buuren e.a. 2017, p. 33.

⁵² ABRvS 7 maart 2012, AB 2012/90 (bestemmingsplan Bergen).

⁵³ Op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de algemene regels door de provincies.

⁵⁴ Artikel 4.2 lid 1 jo artikel 4.4 lid 1 Wro.

⁵⁵ Artikel 3.26, lid 1 en artikel 3.28 lid 1 Wro.

4.2. Functie van bestemmingsplan

Het bestemmingsplan heeft een normerende functie. Dit betekent dat het bestemmingsplan bindend is voor de overheid en de burger.⁵⁶ Het plan fungeert onder meer als verplicht toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.⁵⁷ Hierbij kan het gaan om bouwen, gebruiksverboden⁵⁸ en een omgevingsvergunningstelsel voor werken en werkzaamheden.⁵⁹ De gebruiksmogelijkheden van gronden en bouwwerken zijn afhankelijk van de gelegde bestemming en de bijbehorende regels. Een bestemmingsplan bestaat uit drie delen: *de toelichting*, *de plankaart/verbeelding* en *de planregels*, waarvan de laatste twee genoemd juridisch bindend zijn. De voorwaarden waaraan bestemmingsplanregels moeten worden voldaan, zijn te vinden in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Bro bevat een opsomming van alle verplichte onderdelen van het bestemmingsplan, zoals een beschrijving van de bestemmingen, per bestemming een beschrijving van het doel of de doeleinden en een toelichting op het bestemmingsplan.⁶⁰ Bestemmingsplanregels kunnen ook betrekking hebben op de uitvoerbaarheid⁶¹ van in het plan opgenomen bestemmingen. Daar zijn wel beperkingen aan gebonden. Zo is het wel toegestaan om de realisering van bepaalde categorieën woningen in het bestemmingsplan vast te leggen, maar niet voor wie die woningen zijn bedoeld. Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer een gebied wordt bestemd als bedrijfsterrein. Het is verboden om door middel van een bestemmingsplanregel bedrijven van buiten de gemeente te weren.⁶²

4.3. Bestemmingsplan en goede ruimtelijke ordening

Het bestemmen van gronden en bouwwerken is alleen toegestaan ten behoeve van een ‘goede ruimtelijke ordening’. De ruimtelijke ordening heeft tot doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied.⁶³ Dat betekent dat het stellen van regels alleen is toegestaan voor zover ruimtelijk relevant en noodzakelijk in verband met de toegekende bestemming.⁶⁴ In het kader van een *goede ruimtelijke ordening* moeten de verschillende ruimtelijke belangen zo goed mogelijk tegen elkaar worden afgewogen. Het betreft belangen die een beslag leggen op het gebruik van de grond en/ of een bouwwerk. Wat onder een *goede ruimtelijke ordening* moet worden verstaan, moet per geval worden bekeken. In dat kader moet bijvoorbeeld worden afgewogen in hoeverre, naburige bestemmingen en belangen die een beslag leggen op de ruimte elkaar verdragen. De verschillende ruimtelijke belangen kunnen worden afgewogen aan de hand van zogenaamde ‘*situeringsskenmerken*’ van de (mogelijke) bestemmingen. Dit

⁵⁶ Van Buuren e.a. 2017, p. 27.

⁵⁷ Artikel 2.1, lid 1 onder a Wabo.

⁵⁸ Artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo.

⁵⁹ Artikel 2.1 lid 1 onder b van de Wabo.

⁶⁰ Artikel 3.1.3 Bro.

⁶¹ Artikel 3.1.2 Bro.

⁶² Van Buuren e.a. 2017, p. 44.

⁶³ *Kamerstukken II 2002-2003*, nr.3, p. 19.

⁶⁴ Van Buuren e.a. 2017, p. 34.

is een kenmerk dat aan een bepaalde bestemming toekomt en dat relevant is voor situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.⁶⁵ Met behulp van *situeringskenmerken* kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of het mogelijk is om een intensieve veehouderij in de nabijheid van een natuurgebied te vestigen of uit te breiden. In het kader van een *goede ruimtelijke ordening* moet bij het leggen van bestemmingen onder meer rekening worden gehouden met natuurgebieden.⁶⁶

De *situeringskenmerken* verschillen per habitat en soort⁶⁷ en volgens Van der Ree per soort gebied.⁶⁸ In de eerste plaats komt dit omdat niet alle Natura 2000-gebieden voor dezelfde habitats of soorten zijn of worden aangewezen. In de tweede plaats kunnen de instandhoudingsdoelstellingen per habitat of soort en vervolgens per afzonderlijk Natura 2000-gebied verschillen. De mate waarin *situeringskenmerken* van een Natura 2000-gebied invloed hebben op de gebruiksmogelijkheden van naburige bestemmingen is niet alleen afhankelijk van de toepasselijke instandhoudingsdoelstellingen, maar de aard en het gebruik van de naburige bestemmingen speelt een belangrijke rol. Bijvoorbeeld de bestemming ‘recreatie’ verdraagt zich van nature beter met de bescherming van een Natura 2000-gebied dan de bestemming ‘industrie’ of ‘intensieve veehouderij’. Daarnaast is sprake van een wisselwerking tussen de *situeringskenmerken* van verschillende bestemmingen. De *situeringskenmerken* van een intensieve veehouderij (in verband met uitstoot stikstof) beïnvloeden de mogelijkheden om een Natura-2000 gebied te beschermen. Voor het vaststellen van de *situeringskenmerken* van een Natura 2000-gebied is het noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen van habitats en soorten ruimtelijk te vertalen. Hiervoor zal in de regels specialistische (ecologische) kennis met betrekking tot de aanwezige habitats en soorten benodigd zijn.⁶⁹ Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens uit de habitatstoets en van de knelpunten- en kansanalyses die voor alle Natura 2000-gebieden zijn opgesteld.⁷⁰

4.4. Bestemmingsplan en milieueffect

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke effecten van dat plan op het milieu. Het ruimtelijk beleid in een bepaald gebied kan van groot invloed zijn op de toestand van het milieu. Hierbij kan worden gedacht aan de keuze om al dan niet bepaalde soorten van bedrijven toe te laten en, als bepaalde typen van milieuhinderlijke activiteiten worden toegestaan, aan de afstanden die tot milieugevoelige bestemmingen als wonen of natuurgebied moeten worden aangehouden. Het aanhouden van afstanden worden ‘zoneren’ genoemd.⁷¹ In de jurisprudentie is bepaald dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening mag en moet worden gehouden

⁶⁵ Van der Ree 2000, p. 249-255.

⁶⁶ Van Buuren e.a. 2017, p. 34.

⁶⁷ Kole 2014, P. 206.

⁶⁸ Van der Ree 2000, p. 253-255.

⁶⁹ Van der Ree 2000, p. 254-255.

⁷⁰ www.synboisys.alttra.nl/natura 2000/gebiedendatabase.

⁷¹ Van Buuren e.a. 2017, p. 38.

met (eventuele) milieuhinder en milieuverontreiniging. Bedrijven die bij een calamiteit onherstelbare schade aan het milieu veroorzaken kunnen in een bestemmingsplan worden uitgesloten.⁷² In veel bestemmingsplannen voor bedrijfsterreinen worden om milieuhinder en schade te voorkomen, gewerkt met zogenaamde bedrijvenlijsten⁷³ waardoor het mogelijk wordt bepaalde vormen van bedrijvigheid te scheiden en/of afstand aan te brengen tussen hinderlijke vormen van bedrijvigheid en milieugevoelige bestemmingen. Het uitsluiten of scheiden van bedrijven op basis van dergelijke lijsten is alleen toegestaan voor zover dit gebeurt met het oog op een *goede ruimtelijke ordening*.⁷⁴

4.5. Opstellen van bestemmingsplannen

Volgens artikel 3.1, tweede lid, Wro moet de bestemming van gronden en gebouwen, met inbegrip van de met het ook daarop gestelde regels, in beginsel binnen een periode van tien jaar opnieuw worden vastgesteld. De gemeenteraad kan ook beslissen om een bestaand bestemmingsplan met tien jaar te verlengen. De bevoegdheid daartoe bestaat indien de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels nog in overeenstemming zijn met een *goede ruimtelijke ordening*.⁷⁵ Tevens moet de gemeenteraad voldoende motiveren dat er behoefte is aan het bestemmen van een specifieke grond of gebouw. De behoefte speelt wel een rol bij een goede ruimtelijke ordening en moet met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan worden onderbouwd, aldus de Afdeling. De uitvoerbaarheid moet aan de orde zijn binnen de planperiode van in beginsel 10 jaar.⁷⁶ In de praktijk wordt herzieningsplicht slecht nageleefd.⁷⁷

De bestemmingsplannen kunnen worden gebruikt om natuurgebieden- in het bijzonder Natura 2000-gebieden- te beschermen. In veel gemeenten wordt het nog gewerkt met verouderde bestemmingsplannen en dit kan problemen opleveren wanneer bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied (mede) met behulp van een bestemmingsplan wordt beschermd. Als aan een Natura 2000-gebied nog niet de bestemming ‘Natuur’ is toegekend en/of als een aanpassing van instandhoudingsdoelstellingen van habitats en soorten nog niet in het bestemmingsplan is verwerkt, kan dit ten koste gaan van de mogelijkheden om een Natura 2000-gebied te beschermen.⁷⁸ Zoals (woning)bouwprojecten die nabij of in de Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd, omdat de vigerende bestemmingsplanregels nog toelaat. Daarom is de actualisatie van de bestemmingsplannen essentieel voor het beschermen van natuurgebieden. De vraag is wat er moet gebeuren wanneer deze situatie zich in de praktijk voordoet. Het principe een *goede ruimtelijke ordening* zal in het geding

⁷² KB 17 december 1987, AB 1988, 388 (Hefshuizen).

⁷³ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 6 juli 2011, no. 200905633/1/M3 (bestemmingsplan Europark Heege-West), ABRvS 21 december 2011, no. 201004640/1/R2 (Bestemmingsplan Ommoord buiten de ring)

⁷⁴ KB 10 juli 1989, AB 1990, 92 (Spijkenisse).

⁷⁵ Artikel 3.1 lid 3 Wro.

⁷⁶ ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2951.

⁷⁷ Van Buuren e.a. 2017, p. 105.

⁷⁸ Kole 2014, p. 225-226.

zijn wanneer in een bestaand bestemmingsplan niet of onvoldoende rekening is gehouden met de aanwezigheid van een Natura 2000-gebied in het bestemmingsplangebied. In gevallen waarin dit wordt nagelaten kunnen de betreffende minister en provinciale staten reageren (zoals in paragraaf 4.1 aan de orde is gekomen) door het uitvaardigen van een aanwijzing of het vaststellen van een inpassingsplan.⁷⁹

4.6. Bestemmingsplanprocedure

De bestemmingsplanprocedure kan worden verdeeld in drie fase. De eerste fase is die van de voorbereiding van de eigenlijke planprocedure, waarin het nodige onderzoek en het bestuurlijke overleg plaatsvinden. De tweede fase is die van de vaststelling van het plan door de gemeenteraad (artikel 3.8 Wro). Deze fase vangt aan met het officieel volgens de voorschriften van artikel 3.8 lid 1 Wro ter inzage leggen van het ontwerpplan. Vervolgens staat beroep open tegen het besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan. Voor het vaststellen van een bestemmingsplan is het belangrijk dat er een gedegen onderzoek vooraf plaatsvindt. Inhoud en karakter van het onderzoek zijn afhankelijk van het gebied waar het om gaat en het soort plan dat de gemeente voor ogen staat. In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat het bestuursorgaan bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet onderzoeken welke waarden er in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan voor deze waarden kunnen zijn. Voor sommige van deze waarden is in specifiek wetgeving voorgeschreven hoe de gevolgen moeten worden onderzocht en getoetst, bijvoorbeeld Wet milieubeheer voor de milieueffectrapportage, Wet geluidshinder. Voorts moet bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening worden gehouden met de eisen van Vogel- en Habitatrichtlijn, zoals deze zijn omgezet in de Wnb. Het gaat bijvoorbeeld om de habitattoets op grond van artikel 6 Hrl, die is geregeld in artikel 2.7 van de Wnb.

Tevens schrijft artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voor dat de toelichting de inzichten betreffende de uitvoerbaarheid moet bevatten. Deze motiveringsplicht brengt met zich mee dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan ook onderzoek naar die uitvoerbaarheid moet worden gedaan. Veel onderzoekverplichtingen vinden dus hun grondslag in een bijzondere, sectorale wet. De toetsing van de deugdelijkheid van de betreffende onderzoeken kan plaatsvinden in het kader van een beroep tegen het bestemmingsplan bij de ABRvS. Wordt geconstateerd dat het gemeentebestuur bij de uitvoering van zijn onderzoekverplichtingen tekort is geschoten, dan kan dat een reden zijn het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te vernietigen.

De formele procedure voor de vaststelling door de gemeenteraad van een bestemmingsplan begint met het voor een ieder ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. Artikel 3.8 lid 1 Wro bepaalt dat op de voorbereiding van het plan afdeling 3.4 Awb van toepassing is. De gemeenteraad kan het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp gewijzigd vaststellen. De bekendmaking van het besluit tot vaststelling dient binnen twee weken na de vaststelling plaats te vinden. Alleen belanghebbende (in de zin

⁷⁹ Artikelen 4.4 lid 1 jo 4.2 lid 1 jo 3.8 lid 6 (aanwijzing) en 3.26 jo 3.28 (inpassingsplan) van de Wro.

van artikel 1:2 algemene wet bestuursrecht) kunnen vervolgens beroep tegen het vaststellingsbesluit instellen bij de Afdeling van bestuursrechtspraak.⁸⁰ Indien een appellant in de zienswijzefase tegen een bepaald planvoorschrift is opgekomen, kan hij dat voorschrift ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak aanvechten. Dit betekent dat hij niet meer bij een ander planvoorschrift bij de Afdeling kan opkomen.

4.7. Beheersverordening

De beheersverordening is eenvoudig alternatief voor het bestemmingsplan. Dit heeft te maken met het ontbreken van procedurevoorschriften voor de vaststelling van een beheersverordening. De bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen, is in artikel 3.38 lid 1 Wro geregeld. Een beheersverordening kan blijkens die bepaling worden vastgesteld voor gebieden van de gemeente waar geen ‘ruimtelijke ontwikkelingen’ worden voorzien en in de verordening moet een regeling overeenkomstig het bestaande gebruik worden opgenomen. Dit vormt echter geen belemmering om de beheersverordening te gebruiken voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. In de regel zijn Natura 2000-gebieden vooral gebaat bij het weren van ruimtelijke ontwikkelingen. Een beheersverordening is een geschikt instrument om het bestaand gebruik van gronden en bouwwerken in natuurgebieden te conserveren.

Hoofdstuk 5 Wat zijn de (on)mogelijkheden om Natura 2000-gebieden door middel van een bestemmingsplan te beschermen?

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de (on)mogelijkheden van de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van de bestemmingsplannen op grond van de Wro.

In de Europese Commissie (EC) handleiding voor het beheer van Natura 2000-gebieden worden ruimtelijke ordeningsplannen expliciet genoemd als een geschikt instrument om kwalificerende habitats en soorten te beschermen.⁸¹ Reeds in het hoofdstuk 4 is toegelicht dat het bestemmingsplan het belangrijkste instrument is om het gebruik van gronden en bouwwerken te reguleren. Vanwege de mogelijkheid om algemeen verbindende voorschriften in een bestemmingsplan op te nemen, lijkt dit instrument bij uitstek geschikt om habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te beschermen.⁸² De beheersverordening is ook een ander vergelijkbaar instrument om voor dat doel in te zetten. De Wro bevat tevens een aantal strategische planfiguren, zoals structuurvisies. Deze zijn indicatief van aard en bevatten de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid, maar het is niet de bedoeling om in dergelijke plannen normatieve elementen op te nemen.⁸³ Dit heeft tot gevolg dat het niet

⁸⁰ ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3386.

⁸¹ Europese Commissie 2000b, p. 21-22.

⁸² Kole 2014, p. 197.

⁸³ Van Buuren e.a. 2017, p. 20-21.

mogelijk is om Natura 2000-gebieden met behulp van dergelijke visies te beschermen. Het beschermingsregime van artikel 6 Hrl moet volgens de jurisprudentie worden vastgelegd door middel van juridisch bindende regels.⁸⁴

Het is niet altijd duidelijk wat onder een plan in de zin van artikel 6 Hrl moet worden verstaan. Daarom komt hierna dit begrip kort aan de orde. Paragraaf 5.2 en 5.3 bevatten een analyse van de kenmerken, de toepassingsmogelijkheden van het bestemmingsplan en de relatie tussen dergelijke plannen met de Natura 2000-gebieden. Vervolgens worden de consequenties van de PAS-uitspraak⁸⁵ voor het bestemmingsplan uiteengezet.

5.1. Bestemming ‘Natuur’

In de praktijk wordt in de meeste gevallen aan Natura 2000-gebieden bestemming ‘Natuur’ toegekend.⁸⁶ De mate waarin een bestemming ‘Natuur’ wordt gerealiseerd is (mede) afhankelijk van doeleindenomschrijving en de daaraan verbonden planregels. Een nauwkeurig omschrijving van de fysieke kenmerken van het betrokken gebied, de doeleinden en de planregels is zeer belangrijk.⁸⁷ Daarbij moet van de gebiedsomschrijving en de instandhoudingsdoelstellingen van de habitats en soorten in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied gebruik worden gemaakt. In het bestemmingsplan kan als doel worden geformuleerd *bescherming* of *instandhouding* van de habitats en soorten in het Natura 2000-gebied (zie als voorbeeld inrichtingsplan Dwingelderveld en bestemmingsplan buitengebied Nunspeet). Bij het leggen van de bestemming ‘Natuur’ en de bijbehorende regels moet gebruik worden gemaakt van de *situeringskenmerken* van het Natura 2000-gebied en de aangrenzende bestemmingen. Dit is reeds hierboven aan de orde geweest.

Ingevolge artikel 2, eerste lid sub c Wabo is het verboden om zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Dit algemene gebruiksverbod kan voor zover noodzakelijk worden aangevuld met specifieke gebruiksverboden.⁸⁸ Een bestemmingsplan bevat voor zover noodzakelijk ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening planregels.⁸⁹ Dit roept vragen op in hoeverre het mogelijk is voor de bescherming van een Natura 2000-gebied planregels vast te stellen. Dit is alleen mogelijk zover de regels ruimtelijk relevant zijn. In de meeste gevallen levert dit geen probleem op. Soms kan er situatie optreden dat het niet mogelijk is om alle benodigde regels in een bestemmingsplan te verankeren. Dit hoeft geen probleem op te leveren aangezien op een project met negatieve of mogelijke significante effecten de vergunningplicht van 2.7,

⁸⁴ HvJ EG 25 november 1999, C-96/98. Jur. 1999, p. I-8531 (Poitevin Marsch).

⁸⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁸⁶ Bestemmingsplan Inrichtingsplan Dwingelderveld (Natura 2000 gebied Dwingelderveld), bestemmingsplan buitengebied Nunspeet (Natura 2000 gebied Veluwe), bestemmingsplan buitengebied Midden-Drenthe (meerdere Natura 2000 gebieden, onder meer Mantingerbos, Elperstroomgebied en Witterveld).

⁸⁷ Backes e.a. 2004a, p. 224.

⁸⁸ Van Buuren e.a. 2010 p. 36

⁸⁹ Art. 3.1 lid 1 Wro.

tweede lid, Wnb van toepassing is. Een voorbeeld hiervan is dat in een bestemmingsplan aan een Natura 2000-gebied dat onder meer bestaat uit actief hoogveen⁹⁰ de bestemming ‘Natuur’ wordt toegekend. De doelstelling van deze bestemming is de bescherming van habitats en soorten. In het aanwijzingsbesluit is voor het habitatype ‘actief hoogveen’ als doelstelling ‘behoud oppervlakte en verbetering van de kwaliteit van de habitat’ opgenomen. In verband daarmee is de beschikbaarheid van voldoende en schoon water van groot belang. Een bestemmingsplan kan op verschillende manieren worden ingezet om deze instandhoudingsdoelstelling te realiseren. Zo is het mogelijk om in de directe omgeving van het betrokken Natura 2000-gebied de tuinbouw (die veel water gebruiken) of de intensieve veehouderijen (die veel schadelijk stoffen uitstoten) te weren. Het is niet toegestaan om ten behoeve van de reductie van de stikstofdepositie regels met betrekking tot het gebruik van luchtwassers in een bestemmingsplan vast te leggen. Dergelijke regels ontberen ruimtelijke relevantie. De gemeenteraad kan daarentegen wel de bouwvlakken voor veehouderijen op een grote(re) afstand van het hoogveengebied te situeren.⁹¹

5.1.1. Situeringskenmerken en goede ruimtelijke ordening van Natura 2000

Met het oog op een *goede ruimtelijke ordening* is het noodzakelijk om de *situeringskenmerken*⁹² van Natura 2000-gebieden vast te stellen. In algemene zin kan de hoofddoelstelling van kwalificerende habitats en soorten als zodanig worden aangemerkt. Een nadeel van een dergelijke benadering is dat er geen recht wordt gedaan aan de reden waarom een bepaald gebied onderdeel uitmaakt van het Natura 2000 netwerk in Nederland. Het is niet mogelijk om relevante kenmerken van een Natura 2000-gebied door te vertalen naar andere bestemmingen. Dit is wel het geval wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van de habitats en soorten in het betrokken Natura 2000-gebied als *situeringskenmerk* worden aangemerkt. Op basis van de instandhoudingsdoelstellingen is het mogelijk om de ruimtelijke uitstraling van een Natura 2000-gebied voor de omgeving vast te stellen. Omgekeerd kan worden bekeken of de *situeringskenmerken* van andere naburige bestemmingen - bijvoorbeeld wonen of landbouw- conflicteren met de bestemming ‘Natuur’ van een Natura 2000-gebied.⁹³

5.1.2. Toelatingsplanologie en voorwaardelijke verplichting

Een bestemmingsplan kan wel een bepaald gebruik en daarvoor functionele bebouwing toestaan, maar kan niet verplichten om een handeling ter realisering van de bestemming te verrichten. De Afdeling heeft bepaald dat een bestemmingsplan gelet op artikel 3.1 lid 1 Wro (10 WRO oud), slechts verbods- en geen gebodsbepalingen kan bevatten en geen actieve verplichting tot verwezenlijking van de aan de grond gegeven bestemming.⁹⁴ Dit

⁹⁰ H7110 Actief hoogveen (prioritair). Onder actief hoogveen wordt verstaan: levend hoogveen.

⁹¹ Kole 2014, p. 212.

⁹² Dit begrip is geïntroduceerd door Van der Ree (BR 1989, p. 563-587) onder *situeringskenmerk* zijn te verstaan: eisen of overwegingen ten aanzien van de ligging van een functie of de omvang van het ruimtebeslag door een functie.

⁹³ Kole 2014, p.206.

⁹⁴ ABRvS 13 november 2002, 200200010/1 r.o. 2.5.4 en ABRvS 15 juli 2005, 200501172/5 r.o. 2.5.

wordt toelatingsplanologie genoemd.⁹⁵ Dit kan nadelig zijn wanneer het in verband met de bescherming van een Natura 2000-gebied noodzakelijk is om bepaalde werkzaamheden uit te voeren. Of een dergelijk probleem ontstaat, is afhankelijk van het habitatype, soort en/of van de instandhoudingsdoelstelling. Het principe van de toelatingsplanologie is over het algemeen in het voordeel van habitats en soorten met een conserverende instandhoudingsdoelstelling. Dit valt te verklaren dat het voorkomen van habitatype en soorten vaak samenhangt met of het gevolg is van bestaand gebruik in een Natura 2000-gebied. Het is wel mogelijk om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren met behulp van een conserverend bestemmingsplan. Dit is in geval als in het betreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien.⁹⁶ Het is dus niet toegestaan om positieve beheermaatregelen te verankeren in een bestemmingsplan. De Afdeling heeft gewezen op mogelijkheid om in een bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen op te nemen.⁹⁷ Wel moeten dergelijke verplichtingen, net als andere regels in het bestemmingsplan, voldoen aan het vereiste van een *goede ruimtelijke ordening*. Voorwaardelijke verplichtingen kunnen ook worden gebruikt voor het verankeren van de aanleg en het onderhoud van kleine landschapselementen in een bestemmingsplan.⁹⁸

Uit de bovenstaande uitspraak blijkt dat het mogelijk- en in bepaalde gevallen zelfs verplicht is- om door middel van een voorwaardelijke verplichting de aanleg en het onderhoud van kleine landschapselementen te borgen in een bestemmingsplan. Dit instrument kan ook worden gebruikt om habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te beschermen. Hierbij kan worden gedacht aan landbouwgronden in of de nabijheid van een Natura 2000-gebied met de bestemmingsplan 'Agrarisch met natuurwaarden'. In planregels kan worden opgenomen dat het gebruik van grond ten behoeve van landbouwdoeleinden alleen is toegestaan voor zover aan de randen van percelen een houtwal wordt aangelegd en/of onderhouden. Op een vergelijkbare manier kan de aanleg en het onderhoud van ruige slootkanten, groepen bomen of amfibieënpoelen worden vastgelegd. Voorwaardelijke verplichtingen kunnen ook betrekking hebben op gebruik van bouwen in plangebied. Het is mogelijk om dergelijke verplichtingen in een bestemmingsplan op te nemen ten behoeve van de afscherming van assimilatieverplichting in kassen⁹⁹ en het gebruik van meststoffen in een plangebied.¹⁰⁰ Deze mogelijkheden kunnen worden ingezet voor nachtdieren of habitattypen die afhankelijk zijn van een schraal en voedselarm milieu.

5.2.3. Bescherming kwalificerende natuurwaarden in bestemmingsplan

De habitats en soorten in een Natura 2000-gebied kunnen ook worden beschermd met behulp van een omgevingsvergunning.¹⁰¹ Dit is mogelijk door een vergunningsplicht voor

⁹⁵ Van Buuren & Nijmeijer 2010, p. 415.

⁹⁶ Kole 2014, p. 212.

⁹⁷ ABRvS 22 maart 2006, AB 2006, 421.

⁹⁸ ABRvS 29 december 2010, AB 2011/40 (bestemmingsplan 'Zone Industrierrein Haven Wansum en Tienray).

⁹⁹ ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5781.

¹⁰⁰ ABRvS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6228.

¹⁰¹ Artikel 2.1 lid 1 sub b Wabo.

de activiteiten zoals bouwen en gebruiken te verankeren in het bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden kan worden gebruikt om een aantasting of zelfs het verwijderen van habitats en soorten in Natura 2000-gebied te voorkomen. Deze mogelijkheid is te vergelijken met een Wnb-vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb. Nu rijst de vraag in hoeverre het toegestaan is om in een bestemmingsplan een vergunningsplicht voor werken en werkzaamheden op te nemen. Het motief van dergelijke regels of een vergunningstelsel moet zijn gelegen in een goede ruimtelijke ordening. Dit sluit niet uit dat in een andere algemeen verbindend voorschrift (bijvoorbeeld een APV of een wet informele zin) met betrekking tot dezelfde gebruiksvorm ook eisen worden gesteld.¹⁰² Een uitzondering op deze regel vormt de situatie waarin het motief van de regels of het vergunningstelsel in het bestemmingsplan samenvalt met het motief van regels of een vergunningstelsel in een bijzondere regeling. In dat geval is het niet toegestaan om in het bestemmingsplan regels of een vergunningstelsel op te nemen.¹⁰³ Bijvoorbeeld gemeenten Velsen heeft in het bestemmingsplan een vergunningstelsel ten behoeve van primair waterhuishoudkundige belangen opgenomen. Deze belangen werden al beschouwd middels een ontheffingsstelsel in de keur van het plaatselijke waterschap. Hier wordt gesproken over een ‘dubbel motief’. Wanneer sprake is van een ‘dubbel motief’, is het niet toegestaan om een vergunningstelsel in een bestemmingsplan op te nemen. Het instellen van een vergunningstelsel is alleen toegestaan voor zover ‘noodzakelijk’ voor de gelegde bestemming. Daarvan is geen sprake indien een vergunningstelsel in een bestemmingsplan wordt opgenomen met het oog op de bestemming van waarden die al door een vergunningstelsel of een verbod van een andere sectorale wet of regeling worden beschermd. In dat geval is sprake van strijd met het ‘noodzakelijkheidsvereiste’ van artikel 3.1 en artikel 3.3 Wro.¹⁰⁴ De Afdeling heeft tevens in andere zaak bepaald dat het instellen van een omgevingsvergunning naast een vergunningstelsel of een verbod van een sectorale wet of regeling is alleen toegestaan voor zover er sprake is van een ‘toegevoegde- waarde-leer’.¹⁰⁵

5.3. Bestemmingsplan en Natura 2000-gebied

5.3.1. Voortoets of Passende beoordeling

In de praktijk wordt vaak een onderzoek van enige omvang gedaan om aan te tonen dat een overeenkomstig de eisen van artikel 2.8 Wnb op te stellen passende beoordeling niet noodzakelijk is.¹⁰⁶ Een dergelijk onderzoek wordt voortoets genoemd. De voortoets brengt in beeld of er significante gevolgen kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied. Volgens het Hof bestaat het risico van significante gevolgen wanneer op basis van *objectieve gegevens* niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. Deze strenge uitleg is volgens het Hof nodig ter verwezenlijking van het doel van de richtlijn: ‘het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de

¹⁰² ABRvS 29 februari 2012, AB 2012, 100.

¹⁰³ ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005, 25 (Bestemmingsplan Velsen).

¹⁰⁴ Van der Ree 2000, p. 232-338.

¹⁰⁵ ABRvS 13 juni 2007, JOM 2007,706.

¹⁰⁶ ABRvS 14 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU702.

natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna'. De bevoegde nationale autoriteiten mogen daarom volgens het Hof voor een plan of project met mogelijk significante gevolgen slechts toestemming geven, indien zij zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is dus het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.¹⁰⁷ Dit is afhankelijk van de instandhoudingsdoelstellingen van habitats en soorten in een Natura 2000-gebied. Voor de beoordeling van plannen is dat van bijzondere relevantie omdat een verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling voor een verplicht vast te stellen plan automatisch een verplichting tot het maken van een plan-m.e.r. tot gevolg heeft (artikel 7.2a Wm). De Afdeling is bepaald dat in een voortoets geen rekening mag worden gehouden met mitigerende maatregelen die de effecten van een plan of project dusdanig beperken dat het geen significante gevolgen heeft. Met deze benadering benadrukt de Afdeling de toepassing van het voorzorgbeginsel bij de nadere vormgeving van het vergunningstelsel.¹⁰⁸

Gelet op het voorstaande kan een bestemmingsplan alleen worden vastgesteld voor zover er wordt voldaan aan de vereisten van artikel 2.8 Wnb. Voor een bestemmingsplan met mogelijke significante effecten op de *instandhoudingsdoelstellingen* van een Natura 2000-gebied is het verplicht om een passende beoordeling op te stellen. Het valt hier op te merken dat het eerste lid van dit artikel zich alleen tot de instandhoudingsdoelstellingen van de habitats en soorten in Natura 2000-gebied beperkt, en de instandhoudingsmaatregelen vallen niet hieronder. De uitvoering van dergelijke maatregelen is van belang voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten. Bovendien wordt in dit artikellid gesproken over 'rekening houden' met instandhoudingsdoelstelling en niet over 'in acht nemen'. Het is niet duidelijk wat hier onder 'rekening houden' moet worden verstaan. De vraag is nu of de habitats en soorten wel voldoende worden beschermd.¹⁰⁹

Op basis van de uitkomsten van een passende beoordeling kan het noodzakelijk zijn om bepaalde maatregelen te treffen om negatieve of significante effecten op instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te voorkomen. Dergelijke maatregelen moeten- voor zover mogelijk- in een bestemmingsplan worden geborgd. In dergelijke geval kan de gemeenteraad niet voor een privaatrechtelijke overeenkomst kiezen. 'Het bestemmingsplan maakt het onder meer mogelijk om 40 woningen te realiseren in de wijk Kersenboogerd te Hoorn. In verband met mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een nabijgelegen Natura 2000-gebied is een passende beoordeling opgesteld. Hieruit blijkt dat de activiteiten die het bestemmingsplan toelaat, negatieve gevolgen kunnen hebben voor in het Natura 2000 gebied voorkomende meer vleermuizen. In verband daarmee is in het bestemmingsplan voor bepaalde delen van het plangebied een verbod opgenomen om (straat)verplichting te plaatsen. Het 'nut en noodzaak' van deze maatregel staat niet ter discussie. Wel de manier waarop dit verbod

¹⁰⁷ HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:408, r.o. 46-49.

¹⁰⁸ ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.

¹⁰⁹ Kole 2014, p. 209.

moet worden afgedwongen. De gemeenteraad meent te kunnen volstaan met een privaatrechtelijk kettingbeding in de, met de toekomstige bewoners van de te bouwen woningen te sluiten, koopovereenkomsten. De afdeling vindt de privaatrechtelijke constructie niet voldoende en acht een publiekrechtelijke borging in de vorm van een gebruiksregeling (verbodsbepalingen) in het bestemmingsplan vereist. In dat verband valt op dat de Afdeling geen onderscheid aanbrengt tussen de openbare ruimte en particuliere gronden.¹¹⁰

5.3.2. ADC-toets

Indien er sprake is van significante effecten, is het vaststellen van het plan alleen mogelijk voor zover wordt voldaan aan de zogenaamde ADC-toets. Dit is in de lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl. Uit lid 4 van artikel 6 Hrl blijkt dat eerst gezocht moet worden naar Alternatieve oplossingen. Zijn er geen in aanmerking komende alternatieve oplossingen dan is desondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied toch mogelijk als dat geschiedt om Dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en de lidstaat alle nodige Compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de gehele samenhang van Natura 2000-gebied bewaard blijft.¹¹¹

In de situatie waarin ten onrechte geen passende beoordeling is uitgevoerd is of in het geval waarin een passende beoordeling niet volgens de daarvoor geldende regels is opgesteld, is de Afdeling altijd helder over en besluit tot het geheel of gedeeltelijk vernietigen van het vastgestelde bestemmingsplan.¹¹²

Een conserverend bestemmingsplan waarin bestaande ontwikkelingen planologisch worden vastgelegd, hoeft overigens niet aan een passende beoordeling te worden onderworpen indien activiteiten met mogelijke significant verstorende effecten eerder aan een passende beoordeling zijn onderworpen.¹¹³ Anders is dit voor een plan dat niet afwijkt van een voorheen geldend, maar nog niet volledig gerealiseerd bestemmingsplan. Een dergelijk plan maakt wel ontwikkelingen mogelijk die eventueel mogelijk wel significante gevolgen kunnen hebben.¹¹⁴ Ook een plan dat een illegaal bestaande toestand legaliseert, valt onder artikel 2.7, eerste lid, Wnb. Weliswaar heeft een dergelijk plan geen feitelijke, mogelijk significant schadelijke gevolgen, nu het bouwwerk er al staat, maar het verschaft een bouwen gebruikstitel waarmee de mogelijk significant schadelijke situatie juridisch wordt bestendigd.¹¹⁵

¹¹⁰ ABRvS 13 juli 2011, TBR 2011/152 (bestemmingsplan ‘Tuiburg’, gemeente Hoon)

¹¹¹ Artikel 2.8, vierde lid Wnb.

¹¹² ABRvS 20 maart 2013, BR 2013, 85 (bestemmingsplan buitengebied Gulpen- Wittem), ABRvS 6 maart 2013, TBR 2013/87 (bestemmingsplan Cantieweg Katwijk).

¹¹³ ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:797.

¹¹⁴ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2909.

¹¹⁵ ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1284.

5.4. Grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden

Het komt in de praktijk vaak voor dat een Natura 2000-gebied zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten.¹¹⁶ Dit kan problemen opleveren wanneer een bestemmingsplan wordt gebruikt om een intergemeentelijk Natura 2000-gebied te beschermen. De gemeenteraden hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Hierdoor bestaat de kans dat de gelegde bestemming en bijbehorende regels niet in alle gemeenten gelijk zijn. In het uiterste geval kan dit leiden tot een afwijkend beheer binnen hetzelfde Natura 2000-gebied. Als gevolg daarvan kan de realisering van een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten worden bemoeilijkt of in gevaar komen. Dit probleem kan worden voorkomen door de verschillende bestemmingsplannen in het kader van de overlegplicht in het Bro nauwkeurig op elkaar af te stemmen.¹¹⁷ Het is belangrijk dat bescherming van grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden juridisch te verankeren in bestemmingsplan.¹¹⁸ Daarnaast kent de Wro de instrumenten zoals de reactieve aanwijzing en inpassingsplannen. De provincies hebben de bevoegdheid om met betrekking tot een onderdeel van een vastgesteld bestemmingsplan waarvoor zij een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan hebben ingediend en deze niet volledig is overgenomen, een zogenaamde reactieve aanwijzing aan de gemeenteraad te geven.¹¹⁹ In het uiterste geval kunnen provinciale staten of de minister een bepaald gebruik van gronden en bouwwerken bij de gemeenten afdwingen door het vaststellen van een provinciaal- of een rijksinpassingsplan.¹²⁰

5.5. Gevolgen van PAS-uitspraak

Met de PAS- uitspraak¹²¹ heeft de Afdeling het Programma Stikstof (PAS)¹²² onverbindend verklaard. De Afdeling heeft in haar uitspraak geoordeeld dat de passende beoordeling van het PAS niet voldoet aan de eisen van artikel 6, derde lid, Hrl. Het onverbindend verklaren van het PAS heeft belangrijke consequenties voor het vaststellen van bestemmingsplannen in of de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Ingevolge artikel 2.7, eerste lid jo. artikel 2.8, eerste en derde lid Wnb moet een bestemmingsplan met mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de kwalificerende natuurwaarden in een Natura 2000-gebied worden onderworpen aan een passende beoordeling. De passende beoordeling van het PAS mag niet langer worden gebruikt als onderbouwing voor bestemmingsplannen. Als gevolg van het onverbindend verklaren van het PAS zijn activiteiten die stikstof veroorzaken en die eerder in bestemmingsplannen zijn opgenomen die ten tijde van de PAS-uitspraak nog niet onherroepelijk waren vastgesteld, niet zonder meer toegestaan. Dergelijke activiteiten moeten opnieuw ecologisch worden beoordeeld. De Afdeling

¹¹⁶ Zoals Leekstermeergebied; Drouwenerzand; Veluwerandmeren; Noordhollands Duinreservaat; Sint-Jansberg; Veerse Meer; Kampina & Oisterwijkse Vennen en Geuldal.

¹¹⁷ Artikel 3.1.1 lid 1 Bro

¹¹⁸ Koe 2014, p. 224.

¹¹⁹ artikel 3.8, zesde lid, Wro.

¹²⁰ Artikel 3.26, lid 1 en artikel 3.28 lid 1 Wro.

¹²¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹²² Stcrt. 2015, nr. 18411.

oordeelde dat het PAS ten onrechte geen rekening houdt met het verschil tussen enerzijds instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen en anderzijds beschermingsmaatregelen in de zin van de Hrl. Alleen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen mogen bij een passende beoordeling van een stikstof veroorzakende activiteit worden betrokken. De positieve gevolgen van overige maatregelen en voordelen mogen alleen een rol spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuurwaarden (en niet bij de passende beoordeling).¹²³

Hoofdstuk 6 Voldoet de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrictlijn?

6.1. Bestemmingsplan en artikel 6 Hrl

Het beschermingsregime van artikel 6 Hrl valt uiteen in *positieve*- (artikel 6, eerste lid Hrl) en *negatieve* verplichtingen (artikel 6, tweede, derde en vierde Hrl).¹²⁴ De *positieve* beheermaatregelen kunnen vanwege het principe van de toelatingsplanologie niet in een bestemmingsplan worden vastgelegd. Dit kan problemen veroorzaken indien het treffen van dergelijke maatregelen noodzakelijk is voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van bepaalde habitats of soorten. Dit probleem kan eventueel worden opgelost met combinatie van andere instrumenten zoals subsidieovereenkomsten of voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan. Door middel van een overeenkomst kan de uitvoering van het beheerplan worden afgedwongen, indien een eigenaar of gebruiker van een Natura 2000-gebied een instandhoudingsmaatregelen weigert uit te voeren. De nadeel hiervan is dat de overeenkomsten op basis van vrijwilligheid worden afgesloten. Een eigenaar of gebruiker van een Natura 2000-gebied is niet verplicht om een subsidieovereenkomst af te sluiten, maar als een overeenkomst is gesloten, dan is deze in rechte afdwingbaar. Het gebruik van beheer- en subsidieovereenkomsten werd door het ministerie aangemoedigd.¹²⁵ Volgens EC is een dergelijke aanpak in de lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit de Hrl.¹²⁶ Bij voorwaardelijke verplichtingen kan volgens Kole de vraag worden gesteld of dit instrument kan worden gebruikt voor het afdwingen van positieve instandhoudingsmaatregelen.¹²⁷

In de meeste gevallen is het voor de bescherming van kwalificerende habitats en soorten in Natura 2000-gebieden (ook) nodig om *negatieve* instandhoudingsmaatregelen te realiseren. Voor een belangrijk deel kan een deze verplichting worden voldaan doormiddel van een vergunningplicht voor activiteiten met (mogelijke) significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied en door het uitvoeren van een

¹²³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹²⁴ Zie paragraaf 3.3.2 van dit onderzoek.

¹²⁵ Ministerie van LNV 2005b, p.9.

¹²⁶ Europese Commissie 2000b, p. 15-16.

¹²⁷ Kole 2014, p. 229.

habitat- of natuurtoets bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Dit maakt het mogelijk om activiteiten met significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied uit een bestemmingsplan tegen te houden.

In algemene zin is het opnemen van regels in een bestemmingsplan benodigd voor zover dit vanuit een planologisch oogpunt is vereist. In paragraaf 4.3 is reeds aan de orde gekomen dat het motief van dergelijke regels of een vergunningstelsel moet zijn gelegen in een goede ruimtelijke ordening. Dit sluit niet uit dat in een ander algemeen verbindend voorschrift zoals een Algemene Plaatselijke Verordening of een wet in formele zin, met betrekking tot dezelfde gebruikersvorm ook eisen worden gesteld.¹²⁸ Een uitzondering op deze regel vormt de situatie waarin het motief van de regels of het vergunningstelsel in het bestemmingsplan samenvalt met het motief van regels of een vergunningstelsel in een bijzondere regeling. In dat geval is niet toegestaan om in het bestemmingsplan regels of een vergunningstelsel op te nemen.¹²⁹ Het instellen van een vergunningstelsel voor werken en werkzaamheden in het bestemmingsplan is alleen toegestaan voor zover noodzakelijk voor de geldende bestemming. In het bestemmingsplan Velsen was een vergunningstelsel ten behoeven van primair waterhuishoudkundige belangen opgenomen. Die belangen werden al beschermd door middel van een ontheffingsstelsel in de kleur van het plaatselijke waterschap. Wanneer dus sprake is van een ‘dubbel motief’, is het niet toegestaan om een vergunningstelsel in een bestemmingsplan op te nemen. Het instellen van een vergunningstelsel voor werk en werkzaamheden is alleen toegestaan voor zover ‘noodzakelijk’ voor de geldende bestemming. Daarvan is geen sprake indien een vergunningstelsel in een bestemmingsplan wordt opgenomen met het oog op de bescherming van waarden die al door een vergunningstelsel of een verbod van een andere sectorale wet of regeling worden beschermd. In dat geval is sprake van strijd met het ‘noodzakelijkheidsvereiste’.¹³⁰ Het instellen van een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden naast een vergunningstelsel of een verbod van een sectorale wet of regeling, is alleen toegestaan voor zover sprake is van een toegevoegde waarde.¹³¹ Hier rijst de vraag hoe een vergunningstelsel voor werken en werkzaamheden in een bestemmingsplan zich verhoudt tot de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb. Deze vergunningplicht is van toepassing op projecten met mogelijke verslechterende of significante effecten op de habitats en soorten in een Natura 2000-gebied. Als gevolg daarvan is de ruimte om habitats en soorten met behulp van een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden te beschermen, beperkt. In veel gevallen zal het motief van een dergelijk vergunningstelsel (de bescherming van de gelegde bestemming) samenvallen met het motief van artikel 2.7 Wnb. Bijvoorbeeld heeft een gemeente een Natura 2000-gebied de bestemming natuur gegeven. Dit Natura 2000-gebied is aangewezen vanwege de aanwezigheid van het kwalificerende habitatype ‘actief hoogveen’. Om de gelegde bestemming te beschermen, voorziet het plan in de verplichting om voor werk en

¹²⁸ ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286.

¹²⁹ ABRvS 13 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3792.

¹³⁰ Artikel 3.1 jo. 3.3 Wro.

¹³¹ ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7078.

werkzaamheden een omgevingsvergunning voor werk en werkzaamheden aan te vragen. De vergunningsplicht is onder meer van toepassing op het graven, dempen, baggeren en/of verbreden van beken, plassen, poelen, vennen, sloten en/of andere watergangen en/of partijen. De reden hiervoor is dat het uitvoeren van de genoemde werken of werkzaamheden ten koste kan gaan van de levensvatbaarheid van het actieve hoogveen. Dit habitattype vormt het leefgebied van de kwalificerende vogelsoorten Geoorde fuut, Paapje en Roodborsttapuit. Dat betekent dat op werken en werkzaamheden met mogelijke verslechterende of significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het actief hoogveen de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb van toepassing. in deze situatie is het op grond van artikel 3.1 jo 3.3 Wro niet toegestaan om in het bestemmingsplan een vergunningstelsel op te nemen. de reden hiervoor is dat het motief van een dergelijke regeling samenvalt met het motief van de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb. De noodzaak tot het instellen van een dergelijke vergunningplicht ontbreekt en er is geen sprake van een ‘toegevoegde waarde’..

In de meeste gevallen, zoals hiervoor genoemde, zal het niet zijn toegestaan om natuurwaarden in een Natura 2000-gebied mede met behulp van een omgevingsvergunning te beschermen. In uitzonderingssituatie is het wel mogelijk om de omgevingsvergunning voor dat doel in te zetten.¹³² In de eerste plaats is dit mogelijk bij de realisatie van werken of werkzaamheden zonder verslechterende of significante effecten op habitats en soorten. in dergelijke situatie is de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb niet van toepassing. in de tweede plaats is het mogelijk om de omgevingsvergunning in te zetten voor de bescherming van natuurwaarden die niet op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten worden beschermd. Hierop is de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb evenmin van toepassing. in theorie is mogelijk om habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te beschermen met behulp van gebruiksverboden. Artikel 2.1, eerste lid sub c Wabo voorziet in een algemeen gebruiksverbod. In de regel zal weinig behoefte bestaan aan het stellen van specifieke gebruiksverboden. Dergelijke gebruiksverboden zijn onderworpen aan dezelfde beperkingen als bij de omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden. In de praktijk zal vanwege het ruime toepassingsbereik van artikel 2.7 Wnb al snel sprake zijn van een ‘dubbel motief’. Vandaar heeft een gebruiksverbod geen toegevoegde waarde en is het niet toegestaan om dergelijke regel in een bestemmingsplan op te nemen.¹³³ Dit leidt tot de conclusie dat het bestemmingsplan geen volledige implementatie vormt van artikel 6 Hrl.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. In de Omgevingswet zullen ten aanzien van de borging van negatieve instandhoudingsmaatregelen vermoedelijk vergelijkbare problemen optreden. Hoewel de conceptversie Omgevingswet qua opzet en inhoud op fundamentele punten afwijkt van de huidige Wro, zijn er op dit moment geen aanwijzingen dat de wetgever de ‘toegevoegde-waarde-leer’ wil loslaten. Net als onder de huidige wetgeving is het reguleren van het

¹³² Groothuijse 2007, p. 136.

¹³³ Zie uitspraak ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1676.

gebruik van gronden en bouwwerken met mogelijke verslechterende of significant verstorende effecten alleen mogelijk met behulp van de vergunningplicht van art. 2.7 Wnb.¹³⁴

6.2. Bestemmingsplan als vervanger van beheerplan

Zoals eerder aan de orde is gekomen, moet de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening houden met mogelijke verslechterende of significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de kwalificerende habitats en soorten in een Natura 2000-gebied. In voorkomende gevallen wordt bestemmingsplan getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen van habitats en soorten. Zoals gezegd is het bestemmingsplan een geschikt instrument om Natura 2000-gebieden te beschermen en kan een beheerplan vervangen. De verschillende elementen van het beheerplan, met name de instandhoudingsmaatregelen, kunnen zonder problemen worden geïntegreerd in een bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat ten eerste de gemeenteraad verplicht is om een bestemmingsplan vast te stellen; ten tweede is het toepassingsbereik van het beheerplan beperkt tot onderdelen van gebieden die als Natura 2000-gebieden aangewezen zijn; ten derde kan in het bestemmingsplan ten behoeve van de bescherming van habitats en soorten algemene verbindende voorschriften worden opgenomen. In de Wnb ontbreekt een bevoegdheidsgrondslag voor het opnemen van algemeen verbindende voorschriften in een beheerplan. Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan wel worden ingezet als een complementair instrument naast het bestemmingsplan. Dit kan gebeuren door bij de uitwerking van de instandhoudingsmaatregelen rekening te houden met het vigerende bestemmingsplan. Het onttrekken van vormen van bestaand gebruik aan de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb en het vastleggen van beleidsregels in het beheerplan kan bijdragen aan de realisering van ruimtelijke ontwikkelingen die op basis van het bestemmingsplan zijn toegestaan.¹³⁵

Hoofdstuk 7 de bescherming van Natura 2000-gebieden onder de Omgevingswet

Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet (Ow) in werking. Deze wet vervangt een groot aantal wetten, waaronder Wro, Wnb en de Wabo. Deze wet gaat over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Onder de fysieke leefomgeving vallen onder meer bouwwerken en natuur.¹³⁶ Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a) bereiken en in stand houden van een veilig en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en b) op een

¹³⁴ Koele 2014, p. 234.

¹³⁵ Koele 2014, p. 229.

¹³⁶ Artikel 1.2 lid 1 OW.

doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.¹³⁷

Bij de overgang van de Wnb naar de Ow wordt ten aanzien van Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk bij bestaande instrumenten aangesloten, zoals de beheerplannen; de verbodsbepalingen die ter bescherming van Natura 2000-gebieden in bestemmingsplannen zijn opgenomen, de aanschrijvingsbevoegdheid en vergunning en ontheffingen voor activiteiten met mogelijke negatieve of significant verstorende effecten op de kwalificerende natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.¹³⁸

Het omgevingsplan vervangt de bestemmingsplannen en alle bestaande verordeningen die activiteiten in de fysieke leefomgeving reguleren.¹³⁹ Het omgevingsplan bevat regels omtrent fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is een ruimer begrip dan de goede ruimtelijke ordening dat bij het opstellen van het huidige bestemmingsplan het uitgangspunt vormt..¹⁴⁰ De overgang van de Wnb zal geen andere of grotere rol voor omgevingsplannen met zich brengen. De kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn specifieke kaders die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow te allen tijde in acht moeten worden genomen. Dat geldt dus ook bij het toelaten van bepaalde activiteiten in het omgevingsplan. Bij het vaststellen van het omgevingsplan moet - net zoals de huidige bestemmingsplannen - in of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied moet een nog steeds een voortoets, passende beoordeling en een ADC-toets gedaan worden.¹⁴¹ Voor een uitgebreide uitleg hiervan verwijs ik u naar de genoemde stappen bij het vaststellen van een bestemmingsplan in paragraaf 5.3.

De Raad van State ziet tevens voorlopig geen reden om de bescherming van Natura 2000-gebieden via omgevingsplannen te laten regelen. *‘De Afdeling ziet de noodzaak in van de keuze voor het behoud van gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen instrumenten, gelet op de landelijke schaal van de Natura 2000-gebieden en gelet op het feit dat hiervoor concrete en gedetailleerde Unirechtelijke regels gelden. Het uitgangspunt van de Ow is dat in het gemeentelijke omgevingsplan een geïntegreerde visie wordt ontwikkeld voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Daartoe krijgen de gemeentelijke bevoegde instantie in de Ow een centrale rol en een keur aan bevoegdheden. Zo krijgen bestuursorganen meer afwegingsruimte binnen de bestaande taken en bevoegdheden, onder andere door de introductie van een juridisch mengpaneel met bandbreedtes, de verbetering van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte, de verruiming van de mogelijkheid om bij de minister een ontheffing van een instructieregel te vragen en de mogelijkheid om via een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te kunnen wijken. De Afdeling wijst er in dit verband op dat vanwege de dwingende*

¹³⁷ Artikel 1.3 OW.

¹³⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34985, p. 12.

¹³⁹ Kamerstuk II 2013/14, 33962, nr. 3.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3. P. 463.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2018/2019, 34985, nr. 7, p. 17.

Unirechtelijke regels voor Natura 2000-gebieden van een integrale afweging in het omgevingsplan geen sprake kan zijn'.¹⁴²

Zoals de afdeling Advies van de Raad van State terecht wordt opmerkt kan ten aanzien van Natura 2000-gebieden niet sprake zijn van een integrale afweging van belangen in het (toekomstige) omgevingsplan. Ter zake gelden strikte, dwingende Europeesrechtelijke kaders. De kaders van de Habitatrictlijn zijn specifieke kaders die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow te allen tijde in acht moeten worden genomen. Dat geldt dus ook bij het toelaten van bepaalde activiteiten in het omgevingsplan. Zo zal bij het vaststellen van een omgevingsplan, overeenkomstig artikel 6 lid 3 van de Hrl, dezelfde procedure als bij een bestemmingsplan namelijk 1) voortoets 2) een passende beoordeling 3) ADC-toets als het mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied in het licht van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen.¹⁴³ In paragraaf 5.3 zijn deze stappen uitgebreid aan de orde gekomen.

Om meerdere redenen kan nog niet worden vastgesteld of het (toekomstige) omgevingsplan een geschikt instrument is voor de bescherming van kwalificerende habitats en soorten in Natura 2000-gebieden.

Ten eerste is Ow gericht op de fysieke leefomgeving in plaats van op 'een goede ruimtelijke ordening'. Het is op voorhand niet duidelijk op welke manier natuurwaarden worden meegewogen bij het vaststellen van een gemeentelijk omgevingsplan. Ten tweede neemt de wetgever in Ow geen afstand van de 'toegevoegde-waarde-leer'.¹⁴⁴ Als gevolg daarvan zal het niet of nauwelijks mogelijk zijn om in een omgevingsplan locatie ontwikkelingsregels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden op te nemen. Daarnaast voorziet de omgevingswet niet in een actualiseringplicht voor het omgevingsplan. Dit kan leiden tot een situatie waarin de inhoud van het omgevingsplan niet overeenstemt met de actuele instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden.¹⁴⁵

Met de Ow moet de samenleving in staat zijn om – eenvoudiger en beter dan nu – de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden en tegelijkertijd voldoende ruimte te realiseren voor activiteiten van burgers en bedrijven. De termen zoals flexibel, betere en simpele regels en maatwerk komt vaak voor in de memorie van toelichting van de Ow. Uiteraard is voor de Nederlandse economie en samenleving biedt Ow kansen, maar het is niet helemaal duidelijk hoe die ruimte en flexibiliteit vorm gaat krijgen. Als ik deze formulering wil vertalen naar de bescherming van Natura 2000-gebieden in Nederland is de vraag welke ruimte en maatwerk kan worden toegepast om bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen mogelijk in deze gebieden mogelijk te maken.

¹⁴² Advies RvS, No. W 15.17.0196/IV en zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33348 nr. 9.

¹⁴³ *Kamerstuk II* 2017/2018, 34985 nr. 4.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 6.1 voor een uitgebreide uitleg.

¹⁴⁵ Kole 2014, p. 233-234.

De wetgever heeft met het PAS geprobeerd om flexibiliteit, maatwerk en meer economische ontwikkelingen toe te laten met het behoud van kernwaarde van habitats en soorten, maar de Afdeling geoordeeld dat de passende beoordeling van het PAS in strijd met Habitatrichtlijn opgesteld.¹⁴⁶ Deze uitspraak heeft toch, mijns inziens, laten zien dat de bescherming van Natura 2000-gebieden voor de economische ontwikkelingen gaat.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

Hier wordt het antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag, te weten:.

‘wat zijn de (on)mogelijkheden om kwalificerende natuurwaarden in Natura 2000-gebied door middel van een bestemmingsplan te beschermen en hoe verhoudt het gebruik van het bestemmingsplan zich tot de eisen die uit artikel 6 van de Hrl voortvloeien?’

De probleemstelling is in dit onderzoek behandeld aan de hand van de deelvragen:

1. Wat zijn Natura 2000-gebieden en hoe worden deze gebieden in Nederland geregeld?
2. Wat wordt onder een bestemmingsplan verstaan en wat wordt in een dergelijk plan geregeld?
3. Wat zijn de (on)mogelijkheden om Natura 2000-gebieden door middel van een bestemmingsplan te beschermen?
4. Voldoet de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het bestemmingsplan aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl?
5. Wat zijn de gevolgen van de beoogde inwerkingtreding van Ow in 2021 voor de bescherming van Natura 2000-gebieden door middel van het omgevingsplan?

Het gaat hier om de vraag of het mogelijk is om de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl alleen op basis van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. Het antwoord daarop is ontkennend. Daarbij zijn de inzet van andere instrumenten, zoals het bestemmingsplan en de natuurtoets en het vergunningstelsel voor projecten en andere handelingen, voor de bescherming van Natura 2000-gebieden nodig.

De kanttekeningen bij het beheerplan zijn: dat de uitvoering ervan, inclusief de daarin opgenomen instandhoudingsdoelstellingen, niet in rechte afdwingbaar is; het werkt niet direct door naar andere ruimtelijke plannen en besluiten, er ontbreekt namelijk een bevoegdheidsgrondslag voor het opnemen van algemeen verbindende voorschriften. De uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen kunnen alleen worden geborgd met behulp van andere instrumenten in de Wnb en uit sectorale wetten. Zonder de inzet van dergelijke instrumenten bestaat de kans dat projecten, plannen worden uitgevoerd met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten op de kwalificerende habitats en

¹⁴⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

soorten in de Natura 2000-gebieden. Dit kan ten koste gaan van het behouden of het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van kwalificerende habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden.

Bovendien wordt de doorwerking van het beheerplan niet versterkt, omdat de bestuursorganen niet verplicht zijn tot het uitvoeren van de instandhoudingsmaatregelen waarmee zij hebben ingestemd. Er bestaat wel de mogelijkheid om een bestuursorgaan dat in gebrek blijft om instandhoudingsmaatregelen te treffen, aan te schrijven, maar het is echter niet eenvoudig een beroep op het beheerplan af te dwingen. Hiervoor zijn andere aanvullende instrumenten, zoals eerder genoemde inpassingsplannen of aanwijzingsbesluiten benodigd.

Een bestemmingsplan kan in principe een geschikt instrument zijn om kwalificerende habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te beschermen, maar het is niet altijd mogelijk om alle benodigde negatieve instandhoudingsmaatregelen daarin te borgen. Dit hoeft geen probleem op te leveren aangezien een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden kan worden gebruikt om de aantasting van habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te voorkomen en op een project met negatieve of mogelijke significante effecten op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb een natuurtoets van toepassing is. De positieve beheermaatregelen kunnen niet in een bestemmingsplan worden vastgesteld. Dit probleem kan mogelijk worden opgelost in combinatie van een bestemmingsplan met de inzet van andere instrumenten zoals subsidieovereenkomsten en voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan.

Een lastige situatie ontstaat wanneer een bepaald gebruik van gronden en bouwwerken op zichzelf wel is toegestaan, maar dat om mogelijke verslechterende of significant verstorende effecten te voorkomen mitigerende maatregelen nodig zijn. De mogelijkheden om voordat doel in een bestemmingsplan regels op te nemen zijn vanwege de ‘toegevoegde-waarde-leer’ (zeer) beperkt. In de praktijk moet in dergelijke situaties (mede) gebruik worden gemaakt van de natuurtoets op grond van artikel 2.7 Wnb.

Een bestemmingsplan is het meeste toepasbare en normerende instrument om het gebruik van gronden en bouwwerken te reguleren en is tevens juridisch afdwingbaar. De maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-gebieden te beschermen kunnen worden geïntegreerd in het bestemmingsplan. Het toepassingsbereik van het bestemmingsplan is ruimer dan beheerplan, namelijk in en rond de Natura 2000-gebieden. In het bestemmingsplan kunnen ten behoeve van de bescherming van habitats en soorten algemeen verbindende voorschriften worden opgenomen. Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan wel worden ingezet als aanvullend instrument naast het bestemmingsplan.

Het is niet met zekerheid te zeggen of omgevingsplan een geschikt instrument zou zijn. Het is op voorhand niet duidelijk op welke manier natuurwaarden worden meegewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan. De wetgever neemt daarnaast in Ow geen afstand van de ‘toegevoegde-waarde-leer’. Als gevolg hiervan zal het voor beperkte en/of in beperkte

mate mogelijk zijn om in een omgevingsplan locatie ontwikkelingsregels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden op te nemen. Daarnaast voorziet de Ow niet in een actualiseringplicht voor het omgevingsplan. Dit kan leiden tot een situatie waarin de inhoud van het omgevingsplan niet overeenstemt met de actuele instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden.

Mijn conclusie is dat er geen van de genoemde instrumenten (beheerplannen, beheersverodening, bestemmingsplanen en later omgevingsplannen) op zichzelf voldoende zijn om de kwalificerende natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te beschermen. Geen van de genoemde instrumenten vormt een volledige implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Hrl. De verplichtingen die in de beheerplannen zijn opgenomen zijn niet in rechte afdwingbaar. Daarvoor is aanvullende besluitvorming noodzakelijk in de vorm van bestemmingsplannen die wel in rechte afdwingbaar zijn. Vanuit een Europeesrechtelijk perspectief voldoet het bestemmingsplan nog het meeste aan de eisen van artikel 6 Hrl. In de praktijk kunnen echter niet alle regels om verslechterende of significante verstorende effecten worden opgenomen in een bestemmingsplan. Als gevolg daarvan is in bepaalde gevallen aanvullende bescherming met behulp van een vergunningplicht (natuurtoets) noodzakelijk.

Literatuur

- Backes 2000

Ch.W. Backes, *Veel habitat, weinig richtlijnen? Enkele opmerkingen over interpretatie en rechtsgevolgen van de Habitatrichtlijn*, VMR 2000-4, Den Haag: BJu 2000.

- Backes 2004

Ch.W. Backes, *Bescherming van soorten in Nederland. Of: bescherming van Nederland tegen soorten?*, Den Haag: BJu 2004.

- Backes e.a. 2017

Ch.W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks, M.M. Kaajan, *Natuurbeschermingsrecht*, Sdu Den Haag 2017.

- Bosma 2013

W.J. Bosma, *Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste ruimtelijke instrumenten van de Omgevingswet*, TO 2013.

- Freriks, Peters, Robbe & Verschuuren 2002

A.A. Freriks, Th. Peters, J. Robbe, J.M. Verschuuren, 'De invloed van het Europese recht op het ruimtelijk bestuursrecht op het ruimtelijk bestuursrecht', pub. Vereniging voor Bouwrecht nr. 30 Deventer 2002.

- Kaajan 2013

M.M. Kaajan, *Ontwikkelingsruimte met de PAS, of toch niet?*, Preadvies Vereniging Agrarisch Recht 2013, Tijdschrift voor Agrarisch Recht 2013.

- Groothuijse 2007

F.A.G. Groothuijse, *De nakoming van de gebiedsbeschermende verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn: een sporenonderzoek in: A. Bloemberg, T. de Gier, M. van Rijswijk, R. Widershoeven*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2007.

- Kaajan 2014

M.M. Kaajan, *Highlights en actualisatie van het natuurbeschermingsrecht*, StAB 2014, nr. 1.

- Kole 2014

S.D.P. Kole, proefschrift, *Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, een onderzoek naar de effectiviteit van het beheerplan, mede in relatie tot andere planfiguren in het omgevingsrecht*, Kluwer 2014.

- Sietses & Darhmann 2015

D. Sietses en A. Darhmann, *De programmatische aanpak stikstof: komt de PAS van pas?*, BR 2015, nr. 48.

- Van Buuren & Nijmeijer 2010

P.J.J. Van Buuren & A.G.A. Nijmeijer, *Bestemmingsplan en privaatrecht. Over voorwaardelijke verplichtingen en complementaire overeenkomsten*, Groningen: Europa Law Publishing 2010.

- Van Buuren e.a. 2017

P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdpijnen ruimtelijke bestuursrecht*, Wolters Kluwer Deventer 2017.

- Verbeek 2016

J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016.

- Van Schijndel 2016

B. van Schijndel, *Basisboek Ruimtelijke Ordening en planologie*, Noordhof Uitgevers BV Groningen/Houten 2016.

- Van der Ree 2000

P. van der Ree, *Bestemmen met beleid in het licht van de paradox van s'Jacob*, BR 1989, p. 563-587.

- Woldendorp & Schoukens 2015

H.E. Woldendorp en H. Schoukens, *De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in Nederland als inspiratiebron voor Vlaanderen: pas op de plaats of een stap vooruit?* TOO 2015.

- Van Velsen 2016

S. van Velsen, *Het bestemmingsplan onderzocht, festival van onderzoeksrapporten ter voorbereiding van het bestemmingsplan en wat de omgevingswet hieraan doet*, M en R 2016/72.

Jurisprudentie

HvJ EG 25 november 1999, C-96/98. Jur. 1999, p. I-8531.

HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:408.

HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195.

HvJ EG 2 september 2007, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, AB 2004/365.

HvJ EG 14 januari 2016, C-3. 99/14, ECLI:EU:C:2016:10, AB 2016, 191.

ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5781.
ABRvS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6228.
ABRvS 13 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3792.
ABRvS 22 maart 2006, AB 2006, 421.
ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7078.
ABRvS 20 februari 2008, nr. 200608665/1 en ABRvS 13 mei 2009, Gst. 2009, 96.
ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.
ABRvS 13 mei 2009, Gst.2009, 96.
ABRvS, 20 oktober 2010, ECLI:NL:RvS: 2010 BO1119.
ABRvS 29 december 2010, AB 2011/40.
ABRvS 13 juli 2011, TBR 2011/152.
ABRvS 14 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU702.
ABRvS 7 maart 2012, AB 2012/90.
ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286.
ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1676.
ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1284.
ABRvS 6 maart 2013, TBR 2013/87.
ABRvS 20 maart 2013, BR 2013, 85
ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:797.
ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RvS 2014:3175.
ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2909.
ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1612.
ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3386.
ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694,
ABRvS, 11 juli 2018, ECLI:NL:RvS: 2018:2297.
ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2951.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.